

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



**TRANSFORMACIÓN Y REFORMA DE LOS
SISTEMAS DE PENSIONES: ¿HACIA UN NUEVO
MODELO?**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Olimpia del Águila Cazorla

Bajo la dirección del doctor

José Luis Tortuero Plaza

Madrid, 2010

- ISBN: 978-84-693-1267-4

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
DEPARTAMENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

**TRANSFORMACIÓN Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE
PENSIONES: ¿HACIA UN NUEVO MODELO?**

Tesis para la obtención del grado de Doctora
Dirigida por el Dr. D. José Luis Tortuero Plaza.
Autora: D^a Olimpia del Águila Cazorla

TRANSFORMACIÓN Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES:
¿HACIA UN NUEVO MODELO?

Olimpia del Águila Cazorla

<i>ÍNDICE</i>	1
----------------------	----------

<i>INTRODUCCIÓN:</i>	7
-----------------------------	----------

METODOLOGÍA, JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO

I. LA RUPTURA DEL MODELO PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. La crisis de los sistemas públicos de seguridad social.	20
2. Panorama internacional de la protección social	
a. <u>Países industrializados.</u>	24
b. <u>Países con economías emergentes</u>	
<i>b. 1. América Latina:</i>	31
<i>b. 2. África:</i>	32
<i>b. 3. Asia</i>	34
c. <u>Países del Centro y Este de Europa</u>	36
3. Clasificación de los elementos configuradores del sistema de seguridad social	40
a. <u>Financiación: Régimen de reparto y capitalización</u>	41
b. <u>Prestaciones definidas y cotizaciones definidas. Cotizaciones definidas teóricas:</u> <u>un nuevo modelo emergente.</u>	43
c. <u>Administración Pública / Administración Privada</u>	50
4. La presión demográfica sobre los regímenes de pensiones	55
5. Posiciones ideológicas sobre la reforma de las pensiones	64

II. EL SISTEMA DE PILARES MÚLTIPLES PROPUESTO POR EL BANCO MUNDIAL.

A) ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PILARES MÚLTIPLES

1. Introducción	68
2. Descripción del modelo de pilares múltiples.	76

B) REPERCUSIONES MACROECONÓMICAS E INTERACCIONES SOCIOLABORALES DEL MODELO DE PENSIONES DE JUBILACIÓN DISEÑADO POR EL BANCO MUNDIAL. 103

- 1. Evaluación de la incidencia del régimen de pensiones sobre el mercado laboral.**
 - a. Sobre los llamados efectos distorsionadores de las cotizaciones sociales. 105
 - b. La edad de jubilación. 114
- 2. Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones.** 132
- 3. Inequidades en la redistribución y evaluación de las transferencias de recursos originadas por los regímenes de reparto** 143
- 4. Decisiones políticas y derechos: una relación de incertidumbre.** 149
- 5. La financiación de la Seguridad Social como factor de desarrollo económico.** 159
 - a. Efectos macroeconómicos de la transición a un régimen de pensiones capitalizado. 160
 - b. Efectos sobre el ahorro individual de los sistemas de pensiones capitalizados. 166

III. LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO TEÓRICO DE PILARES MÚLTIPLES DEL BANCO MUNDIAL EN LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS.

A) DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS.

- 1. Características generales.**
 - a. Incidencia del enfoque del Banco Mundial en los sistemas de Seguridad Social en América Latina. 169
 - b. Deficiencias de los regímenes de reparto latinoamericanos anteriores a las reformas 173
 - c. Factores socioeconómicos. 175
 - d. Clasificación de los diferentes modelos. 185
- 2. El sistema chileno.**
 - a. Causas de la reforma 191
 - b. Régimen transitorio 194
 - c. Gestión del sistema.
 - c.1. Instituto de Normalización Previsional).* 195
 - c.2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones* 196

c.3. <i>Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones</i>	199
d. <u>Afiliación</u>	200
e. <u>Cotización</u>	201
f. <u>Características generales de las pensiones de invalidez y supervivencia</u>	202
g. <u>El régimen de pensiones de jubilación en el sistema chileno</u>	205
g.1. <i>Pilar Asistencial</i>	208
g.2. <i>Pilar de ahorro individual obligatorio</i>	210
g.3. <i>Pilar de ahorro individual voluntario.</i>	215
h. <u>La reforma del sistema de capitalización individual: el sistema de pensiones solidarias</u>	220
h.1. <i>Sistema de Pensiones Solidarias</i>	222
h.2. <i>Equidad de género.</i>	224
h.3. <i>Medidas encaminadas a incrementar el volumen de afiliados y cotizantes al sistema.</i>	227
h.4. <i>Medidas dirigidas a incrementar la eficiencia del sistema</i>	230
3. El sistema mexicano.	
a. <u>El proceso de reforma del sistema de seguridad social.</u>	232
b. <u>Afiliación</u>	236
c. <u>Cotización</u>	237
d. <u>Mecanismo de transición</u>	240
e. <u>Administradoras de Fondos para el Retiro</u>	241
f. <u>Estructura de la pensión de jubilación en el sistema mexicano</u>	244
f.1. <i>Pilar Asistencial</i>	245
f.2. <i>Pilar de ahorro individual obligatorio</i>	246
f. 3. <i>Pilar de ahorro individual voluntario</i>	249
4. El sistema uruguayo.	
a. <u>Causas de la reforma</u>	251
b. <u>Descripción del modelo uruguayo</u>	256
b. 1. <i>Pilar Asistencial</i>	260
b.2. <i>Jubilación por solidaridad intergeneracional</i>	261
b. 3. <i>Jubilación por ahorro obligatorio</i>	265
b. 4. <i>Pilar voluntario</i>	270

c. <u>La reforma del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional</u>	271
5. El sistema argentino.	
a. <u>Antecedentes históricos y causas de la reforma</u>	273
b. <u>Configuración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones</u>	278
<i>b. 1. Estructura</i>	278
<i>b. 2. Afiliación</i>	280
<i>b. 3. Cotización</i>	283
<i>b. 4. Régimen Previsional de gestión pública financiado mediante el régimen de reparto</i>	288
<i>b. 5. Régimen Previsional de Capitalización</i>	293
c. <u>Las propuestas de reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones</u>	300
d. <u>El Sistema Integrado Previsional Argentino, (SIPA)</u>	303
6. El sistema peruano.	
a. <u>Antecedentes históricos y causas de la reforma</u>	308
b. <u>Afiliación</u>	311
c. <u>Cotización</u>	314
d. <u>Gestión, control y garantías</u>	317
e. <u>La jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones y en el Sistema Privado de Pensiones</u>	322
 B) EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES PRIVATIZADOS DE LATINOAMÉRICA	 328
1. Incidencia de las reformas en el gasto público destinado a la protección social.	
a. <u>Gasto público dedicado a la protección social</u>	331
b. <u>El coste de la transición a un régimen de financiación capitalizada</u>	
<i>b. 1. Determinación del coste de la reforma.</i>	335
<i>b. 2. Factores condicionantes del coste de la transición.</i>	338
<i>b. 3. Mecanismos de reconocimiento de derechos adquiridos bajo el régimen de pensiones que se extingue.</i>	341
<i>b. 4. Financiación del proceso de transición.</i>	343

<i>b. 5. La transición en los sistemas de seguridad social latinoamericanos.</i>	349
2. Análisis de la eficiencia de la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones.	355
a. <u>El precio de la administración del ahorro individual del trabajador: las Comisiones</u>	356
b. <u>Oligopolización del mercado asegurador.</u>	370
c. <u>Las deficiencias sistémicas de la administración de los fondos de pensiones: propuestas para su reforma.</u>	375
3. Nivel de cobertura de los regímenes basados en la capitalización	
a. <u>Población cubierta.</u>	381
b. <u>Los trabajadores por cuenta propia.</u>	394
c. <u>Suficiencia del valor de los beneficios satisfechos por el pilar capitalizado.</u>	404
<i>c. 1. La cuantía de la pensión de jubilación como indicador de la eficiencia del régimen capitalizado.</i>	404
<i>c. 2. Alcance del nivel asistencial integrado en el régimen de pensiones.</i>	408
d. <u>Nuevas consideraciones sobre las cotizaciones sociales a partir de los resultados de la privatización: especial referencia a la problemática del sector informal</u>	411
 IV. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PILARES MÚLTIPLES DEL BANCO MUNDIAL: SU CONVERGENCIA CON EL MODELO PROPUESTO POR LA OIT.	
A. CONSIDERACIONES CRÍTICAS A LA FINANCIACIÓN CAPITALIZADA.	424
1. Vulnerabilidad de los modelos de financiación de los regímenes de jubilación derivada del incremento de las tasas de dependencia.	

a. <u>El equilibrio financiero de los sistemas públicos de reparto.</u>	
a. 1. <i>La extensión de la población ocupada como garantía del equilibrio financiero del sistema público</i>	425
a. 2. <i>El alcance de los Fondos de Reserva</i>	431
b. <u>Capitalización y envejecimiento</u>	433
2. La función redistributiva de los sistemas de protección social: efectos regresivos del modelo de capitalización puro.	444
3. Interacción de los sistemas de seguridad social y mercado laboral	453
a) <u>Edad de jubilación y financiación de las pensiones</u>	453
b) <u>Cotizaciones sociales y crecimiento económico: una visión integradora</u>	457
 4. Pensiones capitalizadas y género.	
a) <u>La perspectiva de género en la reforma de la financiación del régimen de pensiones</u>	466
b) <u>Mecanismos que potencian la consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres.</u>	470
c) <u>Edad de jubilación y género.</u>	475
d) <u>La contribución a la igualdad del nivel asistencial del sistema.</u>	477
 B) HACIA UN MODELO CONVERGENTE: LA EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.	479
 1. La configuración del sistema de pilares múltiples propuesto por la OIT	481
a) <u>El modelo alternativo de la OIT.</u>	
b) <u>Descripción del modelo de pilares múltiples de la OIT.</u>	486
 2. La evolución del modelo del Banco Mundial.	501
 CONCLUSIONES	509
 BIBLIOGRAFÍA.	528

INTRODUCCIÓN: METODOLOGÍA, JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO

El panorama internacional de la protección social se está enfrentando al desafío de dar una respuesta eficaz a las nuevas necesidades sociales así como a la problemática surgida de la emergente economía globalizada. Factores de índole económico y demográfico, la revolución en los mercados de trabajo, el mantenimiento de un elevado nivel de desempleo y los efectos de la globalización de las economías y los mercados se han aglutinado en una época difícil para los sistemas de protección social. Junto a estos factores, otros de carácter interno hacen cuestionar la eficacia de los modelos tradicionales basados en fórmulas de reparto. Así, los desequilibrios presupuestarios de los sistemas de seguridad social, sus efectos marginales en el mercado laboral derivado de los mecanismos de redistribución de la riqueza incorporados por los regímenes de reparto, entre otros, pueden llegar a comprometer la viabilidad de estos modelos.

Ante este cúmulo de situaciones la respuesta de los Estados y de las Organizaciones Internacionales ha sido de muy variada índole. Hemos asistido a un replanteamiento de los modelos de protección social clásicos protagonizado por el Banco Mundial, al que se ha ido adhiriendo el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. Su enfoque es predominantemente económico postulando la transformación de los sistemas de reparto y de gestión pública en sistemas de pilares múltiples, caracterizados por el predominio de formulas de capitalización individual y de gestión privada.

El modelo propuesto por el Banco Mundial ha tenido un extraordinario impacto en América Latina, en función del número de países que han asumido la necesidad de renovar sus sistemas de seguridad social. Esta expansión de los regímenes privados de carácter capitalizado ha sido impulsada por la actuación del Banco Mundial y en Fondo Monetario Internacional que, bien a través de la concesión de préstamos condicionados a la implantación de políticas de ajuste estructural o bien mediante la asistencia técnica en las reformas, han procurado la transformación de regímenes públicos de pensiones en sistemas altamente capitalizados.

La tendencia reformista ha alcanzado Europa. Alemania, con la importancia histórica que su modelo representa, ha abierto el camino para que sistemas que integren algún componente capitalizado se vayan implantando paulatinamente en la Unión Europea. Por otro lado, Suecia e Italia han afrontado la reforma mediante un modelo de Cotizaciones Definidas Teóricas, aunque con importantes diferencias entre ellos, y que, aunque dan entrada al sector privado y a fórmulas capitalizadas, a su vez, refuerzan el régimen de reparto como núcleo fundamental del sistema de protección social.

El modelo del Banco Mundial se conformó en clara confrontación con el sistema imperante, basado en prestaciones definidas y de gestión pública, que era el defendido y promocionado por la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, en los últimos años ambos modelos han iniciado una evolución aproximativa buscando un punto de encuentro que permita operar con las máximas garantías de futuro.

La evaluación de los resultados de los sistemas basados esencialmente en la financiación capitalizada obliga a la reconsideración de sus parámetros dada sus carencias en la extensión de su cobertura y la profundización de las diferencias derivadas del nivel salarial y del género que genera el funcionamiento de las cuentas de ahorro individual. Igualmente, la crisis económica actual ha puesto en evidencia los defectos inherentes a los regímenes de capitalización, provocando una desconfianza en el mercado y un redescubrimiento de lo público y del Estado como eje vertebrador de la sociedad.

En consecuencia, la mayoría de los países de América Latina que habían transformado sus regímenes públicos de pensiones ha iniciado un periodo de “reformas de la reforma” antes de que sus regímenes capitalizados alcancen una década de vida. El camino abierto por Chile, paradigma de la financiación capitalizada, con la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, puede actuar como prototipo de un nuevo exponente de la protección social en estos países. En esencia, la última reforma chilena redimensiona la importancia del Estado en la estructura del sistema y, por tanto, marca una nueva confluencia entre la actuación del sector público y el privado en la protección social.

Por su parte, la OIT reconsidera su valoración de la financiación capitalizada de los regímenes de pensiones y comienza a admitir las virtudes de una estructura multipilar del sistema de seguridad social en el que se asigne una función significativa a las pensiones privadas.

La presente investigación tiene una doble finalidad, por un lado analizar, con vocación globalizadora y de forma metodológicamente ordenada, las líneas de tendencia en la reciente evolución de los sistemas de protección social; y por otro, examinar las peculiaridades de reformas concretas realizadas en América Latina siguiendo el modelo de pilares múltiples del Banco Mundial. Centramos nuestra investigación en la configuración de los regímenes de pensiones de jubilación por la importancia histórica de esta prestación y porque constituye la columna vertebral del sistema de seguridad social, lo que nos permite caracterizar el funcionamiento de cada modelo. Igualmente, ninguna prestación tiene la relevancia que ostenta la jubilación, tanto por su trascendencia económica como subjetiva. El estudio atiende singularmente al análisis valorativo de las reformas realizadas en Chile, Argentina, México, Perú y Uruguay. La finalidad es extraer los principales resultados de la implantación de los nuevos sistemas de seguridad social y aislar los posibles defectos de la regulación que pudieran estar distorsionando el objetivo de ofrecer una protección social de carácter integral y con vocación universal.

El análisis de las distintas transformaciones de los sistemas de seguridad social dentro del marco proporcionado por los modelos teóricos propuestos por las instituciones internacionales, nos permite describir el mapa evolutivo del nuevo reparto competencial entre lo público y lo privado, entre reparto y la capitalización, en definitiva del nuevo espacio de convergencia.

Este estudio se divide en cuatro grandes apartados que delimitan la materia objeto del estudio. El primer capítulo, “La ruptura del modelo público de seguridad social” describe el paisaje internacional de la protección social y los factores más significativos que confluyen en la necesidad de reforma de los sistemas de seguridad social. Para ello clasificamos y describimos los sistemas según su zona geográfica y el nivel de desarrollo económico, señalando los retos singulares que impactan en cada región.

En segundo lugar presentamos una clasificación de los elementos configuradores del sistema de seguridad social con el objetivo de delimitar conceptualmente las características de los regímenes. Son estos elementos los que van a estructurar los modelos teóricos y su combinación va a permitir la construcción del sistema en varios niveles o pilares.

Una atención especial merece la presentación de las proyecciones demográficas en consonancia con su importancia en el equilibrio financiero de la seguridad social. Las perspectivas a corto y medio plazo indican un aumento significativo del volumen de pasivos que soportará el sistema. A los tradicionales regímenes configurados mediante un único o principal pilar de reparto se les atribuye una incapacidad de absorber el incremento del coste derivado del envejecimiento y esta argumentación será una constante entre los defensores de la financiación capitalizada. Por tanto, analizar la trascendencia efectiva de la evolución de la pirámide poblacional y su alcance en cada modelo de financiación resulta indispensable para diseñar el volumen relativo de cada pilar en la estructura del modelo teórico de seguridad social.

El planteamiento de la conformación de la seguridad social y de la asunción de reformas radicales a los regímenes tradicionales sigue un cauce ideológico que arroja cada modelo teórico. Los principios y valores sociales conforman la organización de los sistemas, alcanzando incluso a la configuración de los objetivos propios de cada nivel del sistema y la importancia de cada uno de ellos en su funcionamiento global. Las diferentes posiciones doctrinales se van a manifestar en la asignación de funciones al Estado dentro del sistema y en la determinación del principio de solidaridad, cuya relevancia en el régimen de pensiones delimitará su capacidad redistributiva.

El segundo capítulo gira en torno a la presentación del sistema de pilares múltiples del Banco Mundial. Describimos en primer lugar el esquema original del Banco Mundial, que fue presentado en 1994 en su informe *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, (*Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*). Esta publicación marcó el comienzo de un intenso debate internacional por su defensa de la financiación capitalizada como mecanismo configurador de la seguridad social del siglo XXI. Este

modelo teórico se estructura a partir del funcionamiento de las cuentas de ahorro obligatorio individual administradas por entidades privadas y que caracterizan el pilar principal del sistema. Los otros pilares, el asistencial y el de ahorro voluntario, complementan el pilar capitalizado. Las funciones del Estado en el funcionamiento del sistema quedan relegadas a las prestaciones que se incluyan en el reducido nivel asistencial.

El núcleo central del planteamiento del Banco Mundial se estructura en torno al análisis de los elementos económicos de la protección social y sus líneas argumentales gravitan sobre el examen de la incidencia del régimen de pensiones sobre el mercado laboral, la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones, las inequidades en la redistribución y la evaluación de las transferencias de recursos originadas por los regímenes de reparto, la distribución competencial entre el Estado y el sector privado en materia de seguridad social y la financiación de la seguridad social como factor de desarrollo económico. Estos contenidos estructuran la segunda parte del capítulo segundo.

El análisis de la influencia del régimen de pensiones sobre el mercado laboral comienza con la presentación de los elementos que el Banco Mundial y las teorías que defienden la financiación capitalizada identifican con factores disfuncionales de los sistemas de reparto sobre el mercado laboral. Parten de la influencia que la demografía tiene en estos sistemas y plantean la necesidad de incrementar sustancialmente la cuantía de las cotizaciones sociales en consonancia con la exigencia de mantener un mayor volumen de pensiones de jubilación generadas por el envejecimiento demográfico. Sostienen su argumentación en los efectos que un incremento significativo de las tasas de cotización tiene en la capacidad de expansión de la cobertura del sistema, en los niveles de empleo y en el desarrollo económico del país.

A continuación examinamos los razonamientos que describen las distorsiones de los regímenes de reparto sobre la edad efectiva de abandono de la actividad laboral. La edad de jubilación está siendo objeto de revisión en la mayoría de los sistemas de seguridad social de los países de nuestro entorno. El envejecimiento demográfico exige la imposición de mayor rigidez en los mecanismos de transición desde el trabajo a la jubilación con el objetivo de aliviar en la medida de lo posible el coste del proyectado

aumento del volumen de pensiones de jubilación en el presupuesto de la seguridad social. Los regímenes de reparto incorporan elementos que pueden estar perjudicando la necesaria adaptación a una mayor edad real de jubilación, exigida tanto por necesidades financieras del sistema como por razones de índole socio-económica, esto es, por los perjuicios que supone apartar del mercado laboral a los trabajadores de mayor experiencia. Con este objetivo analizamos los factores intrínsecos de los regímenes de reparto en la determinación de la edad efectiva de jubilación en torno a tres categorías: el establecimiento de la edad legal de acceso a la pensión, la cuantía de la prestación otorgada por el régimen público de reparto y los incentivos financieros al abandono de la actividad laboral incorporados por los mecanismos de jubilación anticipada.

Íntimamente conectado con el fenómeno del envejecimiento demográfico se encuentra el análisis de la viabilidad financiera de los regímenes públicos de pensiones. Este apartado presenta los estudios y proyecciones del gasto futuro de la seguridad social, así como las formulaciones básicas representativas de la deuda implícita de los regímenes de reparto. Estas previsiones, junto con las teorías relativas al ciclo de vida de los sistemas públicos de pensiones, ofrecen una base argumental para justificar las acciones de reforma sobre los sistemas. En todo caso, dichas argumentaciones deberán ser evaluadas no únicamente en lo referente a la sostenibilidad de los regímenes públicos de pensiones sino también en atención a las posibilidades y necesidades reales de la transición hacia una financiación capitalizada y las ventajas de asumir un sistema multipilar.

En tercer lugar estudiamos los efectos de la configuración del principio de solidaridad que preside los regímenes de reparto. Dentro de la dimensión macroeconómica de la financiación de la seguridad social destacan los efectos redistributivos de los sistemas públicos, en consideración con el hecho de que la seguridad social es, junto con el sistema fiscal, el principal instrumento de redistribución de rentas a nivel nacional. El objetivo es presentar los criterios de medición de la equidad redistributiva, a partir, fundamentalmente, de las transferencias intergeneracionales, y que nos servirán en la evaluación de los diferentes modelos teóricos.

El cuarto apartado lo constituye el análisis de la influencia política sobre los sistemas de pensiones y de manera específica en las tres configuraciones de los fondos de pensiones de administración pública, esto es, los Fondos de Reserva, los regímenes de pensiones basados en prestaciones definidas con un pilar constituido a través de la capitalización parcial y los fondos previsionales capitalizados de administración pública y cotizaciones definidas. Las tradicionales funciones del Estado en la administración del régimen de pensiones son cuestionadas y sirven de justificación para su marginación en el nivel asistencial del sistema.

Las teorías defendidas por los defensores de la privatización de las pensiones subrayan los efectos de las actuaciones políticas sobre el sistema. Inciden en las distorsiones derivadas de la falta de proyección actuariales y criterios técnicos en las modificaciones de los regímenes y los perjuicios causados por la influencia de grupos de poder en el diseño de las prestaciones que persiguen el mantenimiento de regímenes privilegiados. A su vez, se atribuye a los regímenes configurados a través de prestaciones definidas servir de instrumento y posibilitar la actuación gubernamental en perjuicio de los derechos de los trabajadores participantes en el sistema.

La plasmación de la importancia del Estado en el sistema y, por tanto, de su dimensión pública, será uno de los factores esenciales para la creación de un modelo teórico evolucionado y convergente entre el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

El segundo capítulo finaliza con el estudio de la financiación de la seguridad social como factor de desarrollo económico, analizando las repercusiones económicas del régimen de pensiones en sus dos dimensiones: los efectos macroeconómicos de la transición a un régimen capitalizado y su influencia sobre el ahorro individual.

El Banco Mundial defiende la implantación de los regímenes basados en cuentas de ahorro individual en consonancia con la integración de la reforma de los regímenes de pensiones en las estrategias macroeconómicas de reducción del déficit público y estabilización del gasto público integradas en una política global de ajuste estructural. Desde estas teorías se añade a los objetivos propios de la seguridad social el de procurar el crecimiento económico y se ensalzan las virtudes de la financiación capitalizada por

sus efectos en el ahorro global. Se argumenta que este modelo origina un cambio en la estructura nacional, generándose bolsas de ahorro que son invertidas en activos financieros, que, a corto plazo, estabilizan los marcadores económicos. Derivado de este crecimiento económico se impulsa la creación de empleo, y, de esta forma, se potencia el efecto en el mercado laboral de la disminución de las cotizaciones sociales que facilita la financiación capitalizada.

Por otro lado, la rentabilidad de las cuentas individuales de ahorro se va a confrontar con la rentabilidad que obtiene el trabajador afiliado a un régimen público de reparto. Presentamos en este apartado la base teórica de uno de los argumentos que con más frecuencia se utiliza para la defensa de los regímenes de pensiones privadas y que se asocia a los elementos de incentivos de la permanencia en el sistema, por lo que sería esperable de este mecanismo de financiación un efecto positivo en la extensión de la cobertura. La veracidad de estas aseveraciones se cotejará, en el capítulo correspondiente a la evaluación de las reformas, con los datos reales de acumulación del ahorro, su rentabilidad y la cuantía de las prestaciones satisfechas por los regímenes de pensiones capitalizados en América Latina.

El tercer capítulo se divide en dos secciones: la descripción de las reformas emprendidas en el entorno de América Latina y una evaluación de los principales parámetros del funcionamiento de estos regímenes capitalizados.

Comenzamos analizando la incidencia del enfoque del Banco Mundial en la reforma de los sistemas de seguridad social en América Latina, tanto desde una perspectiva práctica como desde la consideración de las fuentes ideológicas que arroparon las políticas de privatizaciones que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron en esta región durante la década de los noventa.

Previamente a la descripción de los diferentes regímenes de pensiones de manera individualizada, examinamos las características comunes que presentaban los sistemas de seguridad social anteriores a la reforma y las circunstancias socioeconómicas más representativas con las que interactúan los regímenes de jubilación, tanto de la región como las variables económicas nacionales. Resulta indispensable estudiar los rasgos presentes en los regímenes preexistentes a la reforma ya que condicionarán y explicarán

algunas notas comunes de los nuevos sistemas, como así ocurre con la exclusión de la obligatoriedad de la afiliación para grupos privilegiados de trabajadores. Igualmente es necesario conocer la situación social, económica y demográfica ya que estas variables delimitarán las posibilidades de reforma y su examen permitirá una evaluación de los resultados económicos de la capitalización desde la perspectiva individual del trabajador.

La descripción de los diferentes sistemas que han introducido un pilar capitalizado sigue las siguientes pautas: Hemos mantenido la usual clasificación entre modelos sustitutivos, mixtos y paralelos porque permite una caracterización previa del modelo implantado. Comenzamos presentando los antecedentes históricos y las causas particulares de la reforma del sistema. La descripción de cada sistema parte de la determinación de su estructura básica y su encaje en el modelo teórico de pilares múltiples y posteriormente estudiamos la regulación de las prestaciones que integran el régimen de pensiones de jubilación. Finalizamos con el examen de las actuales propuestas de reforma y, en el caso de Chile, Argentina y Uruguay, analizamos las últimas medidas implantadas y su alcance.

Dentro del modelo sustitutivo estudiamos el sistema chileno y el mexicano. Chile exige una atención especial por su carácter precursor y porque fue el sistema que sirvió al Banco Mundial para la construcción de su primer modelo teórico y, de igual forma, ha inspirado la regulación de los nuevos sistemas implantados en los países de su entorno. Nos adentramos más profundamente en el estudio de su normativa porque su antigüedad le ha permitido adquirir un alto grado de perfeccionamiento técnico y podemos comenzar a extraer resultados ciertos de su funcionamiento durante sus casi tres décadas de vida. Por su parte, el sistema mexicano reproduce el chileno pero incorpora singularidades específicas como el mecanismo de reconocimiento de las cotizaciones efectuadas al anterior sistema y la introducción en las cotizaciones de la cuota social por la que el Estado participa directamente en la financiación de las cuentas de ahorro individual.

Como exponentes del modelo mixto estudiamos los sistemas uruguayo y argentino. El modelo adoptado por Uruguay es singular ya que a la estructura propia de los modelos multipilares que organizan los diferentes niveles por objetivos une la

participación en cada uno de ellos de tramos de ingresos salariales. El sistema argentino anterior a la última reforma es de una gran complejidad técnica ya que combina elementos del sistema mixto con otros propios del paralelo. Su composición parte de dos niveles, el primero de ellos constituido por un régimen público de reparto y cuya afiliación es obligatoria para todos los trabajadores, (Régimen Previsional Público), y un segundo nivel en el que participan de forma paralela tanto el régimen público de reparto como el régimen privado capitalizado, (Régimen Previsional de Capitalización Individual). En este último nivel los trabajadores pueden optar por pertenecer al público de reparto o al de capitalización.

Los modelos paralelos utilizan la estructura del chileno para crear un sistema basado en las cuentas de ahorro individual que funciona de manera independiente al sistema público y entre los cuales los trabajadores pueden elegir sin restricciones el sistema al que afiliarse. El estudio del régimen peruano nos permite descubrir las dificultades técnicas de implantación de sistemas de financiación capitalizada en países que presentan un menor desarrollo socioeconómico.

En el segundo apartado del tercer capítulo sistematizamos la evaluación de las reformas de los regímenes de pensiones privatizados de Latinoamérica en los tres aspectos más significativos de valoración del funcionamiento de estos sistemas, esto es, su incidencia en el gasto público, la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones y el nivel de cobertura alcanzado, tanto desde la perspectiva de la población cubierta como desde el análisis de los beneficios satisfechos por el sistema. En todo caso, el presente estudio no pretende ser un análisis de la viabilidad financiera del modelo multipilar por Estados, dada la peculiar situación económica del área regional, sino una valoración de los elementos estructurales más relevantes del modelo implantado.

En primer lugar, examinamos la repercusión de la implantación de los regímenes capitalizados en el gasto público destinado a la protección social y dentro de éste analizamos pormenorizadamente el coste de la transición desde un sistema público de reparto a uno de financiación capitalizada. La modificación del mecanismo de financiación supone prescindir para el pago de las prestaciones actuales del importe de las cotizaciones de todos aquellos trabajadores que se trasladen al régimen capitalizado

lo que origina un sobreesfuerzo presupuestario que compromete partidas importantes de recursos públicos. Estudiamos estos costes atendiendo a las características de cada sistema, a los factores que condicionan su coste, los mecanismos de reconocimiento de los derechos adquiridos bajo el sistema extinto y su determinación en cada uno de los regímenes de pensiones analizados.

En segundo lugar, centramos el análisis de la eficiencia en la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la valoración del precio de las comisiones y en las consecuencias para los afiliados del fenómeno de oligopolización del mercado asegurador que se ha producido, en mayor o menor medida, en todos los países estudiados. Posteriormente presentamos una serie de propuestas que permitan mejorar la gestión de los fondos de pensiones.

La valoración de los resultados directos del funcionamiento de los regímenes de ahorro obligatorio se observa en los indicadores de población cubierta y en la cuantía de las pensiones de jubilación que satisfacen. Van a ser fundamentalmente estos datos, que representan el deficitario funcionamiento de estos sistemas, los que van a impulsar los actuales procesos de reforma. Igualmente, el Banco Mundial va a tomar en consideración, para impulsar el desarrollo de su modelo teórico, la desprotección social que ha derivado de la implantación de estos regímenes y la segmentación de la cobertura por niveles de ingreso de los trabajadores.

Especial consideración tiene el estudio de los trabajadores por cuenta propia, tradicionalmente excluidos de los sistemas de seguridad social latinoamericanos y que merecen una atención específica por sus puntos de conexión con el sector informal. Finalizamos este apartado con las propuestas de reforma dirigidas a la disminución del sector informal atendiendo a la consideración y estudio de las necesidades y características singulares de los trabajadores excluidos del sistema de seguridad social.

El capítulo cuarto se divide en dos secciones. Comenzamos con el estudio de las argumentaciones críticas a la financiación capitalizada y que tienen como referente los resultados de las reformas emprendidas en América Latina. Aunque son múltiples los aspectos de los regímenes capitalizados sometidos a revisión, centramos nuestra investigación en el examen de la capacidad de los regímenes de reparto y su viabilidad

si son sometidos a reformas paramétricas, esto es, si se actúa sobre los elementos cuantitativos de la prestación de jubilación, así como el alcance de los Fondos de Reserva en el sostenimiento del régimen de reparto. Teniendo en cuenta que el factor demográfico es el principal elemento que se confronta a la viabilidad financiera de los sistemas estudiamos su influencia en los regímenes capitalizados. Tiene como objetivo examinar las garantías de superar los efectos del envejecimiento que ofrece un modelo multipilar en el que el pilar de reparto sea significativamente sustituido por cuentas de ahorro individual.

El segundo apartado lo constituye el estudio de la función redistributiva de los sistemas de seguridad social. Tiene como objetivo determinar los efectos regresivos del modelo de capitalización puro que aparecen al eliminar el principio de solidaridad del pilar central del sistema de seguridad social. La observación de la equidad redistributiva es relevante para construir un modelo multipilar en el que se mitiguen, a través del régimen de reparto, los vacíos de protección que genera la capitalización.

La interacción entre los sistemas de seguridad social y el mercado laboral constituye el objeto de estudio del tercer apartado. En primer lugar, analizamos la capacidad de los regímenes de reparto de eliminar de su regulación aquellos elementos que pudieran estar incentivando la jubilación anticipada y las ventajas que ofrece en esta materia la adopción del mecanismo de cotizaciones definidas teóricas. Seguidamente, analizamos las conexiones económicas del valor cuantitativo de las tasas de cotización y sus efectos de índole social. El planteamiento se asienta en el estudio de la relación entre la productividad y el empleo y la reducción de cotizaciones, poniéndolo en relación con la valoración del esfuerzo que supone conservar una protección social amplia, integradora y suficiente.

El cuarto apartado lo constituye la aportación de la perspectiva de género en el debate sobre la reforma de la financiación del régimen de pensiones de jubilación. La transformación de los sistemas de seguridad en base a criterios de carácter económico ha obviado el análisis de las repercusiones de la financiación capitalizada en la protección social de las trabajadoras. Si consideramos que la eficacia del sistema requiere de su adaptación a las posibilidades y necesidades del mercado laboral y de las estructuras familiares, se hace necesario el examen de los elementos que defienden la

igualdad de género en la implantación de modelos de pilares múltiples. Analizamos el juego de los dos factores que influyen de forma más directa en la protección social que los regímenes capitalizados brindan a las mujeres, esto es, la capacidad de ahorro y la esperanza de vida. Igualmente exponemos los mecanismos integrados en el sistema de seguridad social que pueden influir en el desarrollo de las políticas de igualdad de género con una especial consideración al análisis de la edad de jubilación establecida para las mujeres en los regímenes reformados.

La segunda sección presenta la evolución de los modelos teóricos de pilares múltiples propuestos por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial. Organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que en un primer momento rechazaron cualquier postulado privatizador, han ido asumiendo argumentaciones que avalan la necesidad de introducir modificaciones en los esquemas de los sistemas de seguridad social basados en el régimen de reparto para reforzar su estructura financiera y, con este objetivo, flexibilizan los criterios de entrada en el sistema de mecanismos privados de ahorro. La OIT abandona la defensa del régimen de reparto como modelo de pilar único y recoge las ventajas que proporciona la adopción de los modelos multipilares en los que se diversifican las fuentes de financiación en atención al objetivo asignado a cada pilar. Dedicamos el primer apartado de este capítulo al examen del modelo teórico propuesto por la OIT, con especial atención al encaje en su esquema de los principios uniformadores del sistema.

Por su parte, la evolución de la propuesta del Banco Mundial da entrada a otros pilares que permiten integrar elementos de solidaridad y una redistribución más equitativa de los recursos públicos. Su nuevo modelo, que se diversifica en cinco pilares, responde a las exigencias planteadas por los resultados de los regímenes capitalizados implantados. El Banco Mundial asume las carencias manifestadas por los modelos de tres pilares y el nuevo sistema articula el elemento redistributivo a través de un pilar de reparto o, alternativamente, a través del mecanismo de cotizaciones definidas teóricas. Su propuesta, de características similares a la de la Organización Internacional del Trabajo, se postula como el modelo teórico que responde a los requerimientos sociales y económicos de la actual protección social.

I. LA RUPTURA DEL MODELO PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. La crisis de los sistemas públicos de seguridad social.

Desde que en 1981 Chile introdujera su modelo de financiación capitalizada, la incorporación del sector privado al ámbito de la protección social ha contribuido de manera significativa a intensificar el debate sobre la reforma de los regímenes de pensiones. En el análisis sobre la adaptación de la configuración básica de las instituciones de seguridad social a las necesidades sociales y económicas del siglo XXI, va a cobrar una especial relevancia, fundamentalmente en el caso de las pensiones de jubilación, la determinación del campo de actuación del sector privado en el diseño de la futura protección social. La dimensión de las competencias asignadas a la iniciativa privada dentro del sistema de seguridad social se ha convertido en la nota diferencial entre las diversas posiciones ideológicas. En esta línea, nos encontramos propuestas que van desde aquellos modelos que sitúan a la iniciativa privada en el núcleo mismo de su sistema hasta aquellos otros que sólo la contemplan como un complemento voluntario al tradicional sistema público de pensiones. Esta tensión entre lo público y lo privado no va a ser exclusiva del debate en torno a la seguridad social sino que comienza a manifestarse en todas aquellas áreas que comportan servicios para el ciudadano y que han sido clásicamente asumidas por el Estado, así lo podemos observar, entre otras muchas materias, en educación, en la gestión de los servicios sociales, siendo especialmente evidente en el ámbito de la sanidad¹.

¹ Las propuestas de reforma alcanzan a otras dimensiones de la protección social como la asistencia sanitaria, alrededor de la cual han surgido similares planteamientos privatizadores de su gestión. Se pueden observar reformas que, de forma paralela, dan entrada a la gestión privada tanto en la administración de las pensiones como en las prestaciones sanitarias como es el caso de Chile, Colombia, Perú... En estos países, los trabajadores complementan, mediante diferentes mecanismos, una asistencia básica sanitaria mediante la contratación de seguros ofertados por entidades privadas en régimen de libre competencia. Así, por ejemplo, la reforma del sistema de salud chilena permitió el acceso de entidades privadas al sector de la protección sanitaria en competencia directa con los servicios públicos de salud, de forma que el trabajador decide entre destinar el 7% de su salario a la contratación de un seguro privado de salud o al sistema público. Entre otras muchas, AAVV, *Servicios de Salud en América Latina*, GERARDO MOLINA, C. y NÚÑEZ DE ARCO, edit., Editorial Banco Interamericano de Desarrollo, año 2003. CICHÓN, M. y GILLION C. "El financiamiento de la atención de la salud en los países

Si el siglo XX ha representado la consolidación de la estructura de protección a las contingencias derivadas de la incapacidad para trabajar, con un centro de gravedad constituido por el régimen de jubilación, el siglo XXI enfrenta a la protección social con nuevos retos. En la casi totalidad de los países ya ha sido implantado un régimen de pensiones, y así, de los 172 países incluidos en los informes *Social Security Programs Throughout the World*² únicamente carecen de programas de seguro social para la vejez, la incapacidad y los supervivientes, Bostwana, donde sólo se cubre la vejez (desde 1.996) y la orfandad, aunque tiene un sistema especial para determinados funcionarios, Malawi, que sólo tiene un régimen de seguridad social para determinados trabajadores del sector público, Burma (Myanmar), que no cubre ninguna de estas contingencias y Bangladesh, que estableció en 1.998 un régimen de pensiones de jubilación muy primitivo en el que para acceder a la prestación por jubilación se requiere cumplir con el requisito de carencia de rentas, mientras que se mantiene un sistema especial para trabajadores del sector público. Ahora bien, esto no se traduce en una cobertura universal, muy al contrario, se estima que únicamente el 40% de los trabajadores y el 30%³ de los ancianos están protegidos por algún sistema de seguridad social, que además presentan en numerosas ocasiones graves carencias como el aseguramiento obligatorio exclusivo de funcionarios públicos y trabajadores de grandes empresas con salarios altos.

en Desarrollo”. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, 1993, OIT. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), RON, AVIVA and SCHEIL-ADLUNG, XENIA, Edts., *Recent health policy innovations in social security*, AISS, año 2.001. LARRAÑAGA, OSVALDO, *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*, CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 49, año 1.997. MESA LAGO, CARMELO, “La extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral: problemas y políticas en América Latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 60, Año 2.007. Pág. 3-31. MORALES SÁNCHEZ, LUIS GONZALO, *El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia*, CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 55, año 1.997. RODRÍGUEZ ARDILA, N. “La reforma de la seguridad social. Sistema general de pensiones y salud”. *Revista de la Seguridad Social*. 1995. OIT, *Seguro Social de Salud, Seguridad Social 5*, Año 2.001. SÁNCHEZ, HÉCTOR y ZULUETA, GUSTAVO, *La hora de la salud*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo, año 2.000. VARGAS, INGRID; VÁZQUEZ, Mª LUISA y JANÉ, ELISABET, “Equidad y reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica” en *Cuadernos de Saúde Pública*, Vol. 18, n° 4, Río de Janeiro, año 2.002, Pág. 927-937.

² USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, publicado en marzo de 2.007, *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2.006, publicado en septiembre de 2.006 *Social Security Programs Throughout the World: Africa* 2.005, publicado en septiembre de 2.005 y *Social Security Programs Throughout the World: The Americas* 2.005, publicado en marzo de 2.006.

³ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press. 1.994. Pag. 6.

Las propuestas de reforma que surgen a lo largo del panorama internacional de la protección social obedecen a diferentes causas y persiguen diversos objetivos en los países industrializados, en los países en desarrollo o en aquellos que presentan economías en transición que han abandonado las economías planificadas socialistas. Ahora bien, independientemente de los factores singulares que pueda presentar cada sistema, hay una serie de elementos estructurales que condicionan con carácter general a todos los países aunque no juegan con la misma intensidad. Entre ellos cabe resaltar el progresivo envejecimiento de la población, la modificación de las estructuras familiares debido al abandono paulatino de la familia de su tradicional papel como principal agente dentro de la protección social de carácter informal, y las grandes transformaciones económicas, que inciden directamente en la configuración del mercado laboral⁴ y en la confección de los presupuestos del Estado, fundamentalmente

⁴ Entre otros muchos estudios sobre la influencia de la globalización en las transformaciones estructurales del mundo del trabajo: AAVV. Coordinadores: ALARCÓN CARACUEL, M. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M., *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Edit. Marcial Pons, año 2.000. APARICIO TOVAR, J. “Los derechos sociales ante la internacionalización económica”, en J.L. MONEREO (Coordinador), *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Comares, Granada, 1.999. BAYLOS GRAU, A., “Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto” *Cuaderno de Relaciones Laborales* nº 15, Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, 1.999. BECK, ULRICH, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, edit. Paidós, 2.000. BILBAO SENTÍS, ANDRÉS. *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*. Madrid, Trotta, 1.995. FARIA, JOSE E. *El Derecho en la Economía Globalizada*, Madrid, edit. Trotta, 2.001. FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Editorial Dykinson, año 2.000. GARCÍA LASO, AGUSTÍN y SANGUINETI RAYMOND, WILFREDO, *Globalización económica y relaciones laborales*, Universidad de Salamanca, año 2.003. GEREFFI, G. *The new offshoring of jobs and global development*, OIT, 2.005. HERRERA, M. y CASTÓN, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Edit. Ariel, 2.003. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) *Changing patterns of social protection*, GILBERT, NEIL and VAN VOORHIS, REBECCA A., Editores, AISS, Año 2.003. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) *Social protection in a changing working environment*, BOLLÉROT, PATRICK (edit.), AISS, Año 2.005. KELLY, G.M. “Empleo y conceptos del trabajo en la nueva economía mundial”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, nº 1, año 2.000. LEE, E., “Mundialización y empleo: ¿se justifican los temores?” en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, nº 5, 1.996. OIT *Social security for all: investing in global and economic development: a consultation*. Ginebra, 2.006. OIT, *La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales*, año 2.005. OLIVARES, DIEGO, *Elementos básicos sobre globalización e integración. La integración económica y las normas laborales*, OIT, 2.003. RACZYNSKI, D. “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza” en TOKMAN, V. y O’DONNELL, G. *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós, Argentina, año 1.999. SCHÄHL, WINFRIED “Decisiones fundamentales para introducir reformas en los

en lo concerniente a la contención del gasto público. Es en este entramado de conflictos donde brotan las soluciones ofrecidas por el sector privado para aliviar las pretendidas carencias de los sistemas públicos para constituirse como un eficaz modelo único y excluyente de gestión y financiación de la seguridad social. El incremento en las necesidades financieras del sistema, contrapuesto a las exigencias de la nueva economía, produce una tensión en la estructura de los regímenes de pensiones y abre el camino al debate sobre una nueva configuración de la seguridad social que consiga adaptarse a los objetivos de la sociedad del siglo XXI.

Es en este contexto en el que la actuación del Banco Mundial va a convertirse en un factor esencial en la expansión de los procesos reformistas de los sistemas de seguridad social. Sus propuestas van a ser clave para que numerosos países den entrada en sus regímenes de pensiones a la gestión privada y modifiquen el mecanismo de su financiación, capitalizando, en mayor o menor medida, sus sistemas.

sistemas de pensiones” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52, nº 3, año 1.999. SERRANO, CLAUDIA, *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Nº 70. Santiago de Chile, año 2.005. STANDING, G. *Globalization: the eight crisis of social protection*. Internacional Labour Office, Génova, 2.001. TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*, Cuadernos Civitas, año 2.002, Pág. 20. VILLASMIL PRIETO, HUMBERO, *Las relaciones laborales en la era de la mundialización: una visión desde la OIT*. OIT, San José, Costa Rica, año 2.002.

2. Panorama internacional de la protección social

a. Países industrializados.

Los sistemas de seguridad social de los países desarrollados han llegado a la madurez⁵ y, principalmente, deben enfrentar el reto que supone el envejecimiento demográfico y amoldarse a la nueva realidad socioeconómica. El incremento de la tasa de dependencia que conlleva la evolución de la estructura de la población compromete la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social basados en el mecanismo de reparto. La fragilidad en el mantenimiento del puesto de trabajo, las carreras profesionales cada vez más irregulares e inseguras⁶ y el conjunto de factores que posibilitan una jubilación efectiva a edades sensiblemente inferiores a las establecidas para la jubilación ordinaria, producen un incremento del número de pasivos que debe soportar el sistema que ha de sumarse al originado por la evolución demográfica.

La presión presupuestaria producida por este descenso del volumen relativo de activos va a manifestarse en un periodo en el que los sistemas de seguridad social deben demostrar su capacidad de adaptación a la estructura económica y del mercado laboral emergente desde finales del siglo XX, por lo que las opciones de reforma van a estar constreñidas por la necesidad de racionalizar los gastos del sistema. La seguridad social ha de adecuarse a la nueva realidad socioeconómica que impone un ajuste tanto de sus prestaciones como de su financiación a las exigencias que le demanda la nueva

⁵ Entendiendo como madurez de un sistema de seguridad social el resultado del proceso de incorporación de trabajadores por el que todos los posibles beneficiarios de una prestación han sido capaces de cubrir los requisitos establecidos para causar derecho a dicha prestación. El régimen de jubilación habrá alcanzado su madurez cuando la tasa de dependencia demográfica sea similar a la tasa de dependencia del régimen de jubilación.

⁶ Sobre la precarización del trabajo, vid. MONEREO PÉREZ, JOSE LUÍS. “El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social: significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual” *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2.007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Editorial La Ley. Madrid, 2.008. Pág. 59 y ss.

economía. Los efectos de la globalización, que se manifiestan en fenómenos como deslocalizaciones, dumping social,..., limitan las posibilidades de expansión, e incluso de mantenimiento, de los derechos sociales integrados en el sistema de seguridad social, y exigen una mayor flexibilidad para lograr los objetivos de competitividad internacional. A su vez, la ordenación de estos regímenes de pensiones todavía responde a un modelo basado en una carrera laboral continua y a tiempo completo⁷ cuando el mercado requiere nuevas fórmulas que faciliten al trabajador la formación permanente y la mejora de su “empleabilidad” que permita por un lado, al trabajador, contrarrestar la inestabilidad del empleo, y por otro lado, a las finanzas públicas en su dimensión macroeconómica, mejorar los índices de productividad por trabajador. Estas nuevas exigencias a los sistemas de seguridad social se van a extender a la última etapa de vida activa del trabajador con la finalidad de favorecer su permanencia en el mercado laboral de manera coherente con el aumento de la esperanza de vida, así como su calidad, y la menor exigencia física del trabajo actual.

La gran transformación social, consolidada durante las últimas décadas del siglo XX, va a requerir de la seguridad social un esfuerzo adicional de adaptación. Si su estructura ha reflejado el tradicional orden social patriarcal, el cambio va a venir de la mano del nuevo rol de la mujer en la sociedad, que no exige únicamente una modificación del mercado laboral a sus necesidades, fundamentalmente en materia de conciliación de la vida laboral y familiar, sino una adecuación más profunda de todas las estructuras sociales, incluida la seguridad social, a este nuevo escenario⁸. La seguridad social continúa reflejando una distribución caduca de los patrones sociales en la que el hombre es el que realiza el trabajo asalariado y la mujer se confina al papel de cuidadora de los dependientes de la unidad familiar. El ingreso de la mujer al mercado laboral y los cambios en la estructura familiar exigen nuevas formulaciones⁹ en el

⁷ En este sentido, HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings”, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, dirigido por ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKOWSKI, The World Bank, Washington DC, 2.003, pág.6.

⁸ MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS. “El ciclo largo de la reforma de la seguridad social: significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual”. Op. Cit. Pág. 38.

⁹ Como las enunciadas por TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS en *50 propuestas para racionalizar la maternidad y facilitar la conciliación laboral. Del permiso de paternidad obligatorio.... al apoyo de las PYMES*. Cuadernos Civitas, Thomson Civitas, 2.006 y en

ámbito de la seguridad social tanto en aspectos generales, entre otros, la incorporación de mecanismos como el *splitting* de los derechos de pensión que posibiliten la individualización de derechos, como específicos, y así sucede en las prestaciones por viudedad que, derivado de las variaciones en los modelos familiares y de las altas tasas de divorcio presentes en los países industrializados¹⁰, habrán de ser reformuladas para que cumplan efectivamente su objetivo de proporcionar rentas de sustitución únicamente en aquellos casos en los que el causante contribuyese al sostenimiento de las cargas familiares¹¹, o simplemente suprimiéndolas (con una reserva asistencial), cuando la tasa de participación de la mujer y el gasto de la prestación en relación con el PIB sean razonablemente altos.

TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, “Conciliación, género y empleo, reflexiones desde el Sistema de la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Trabajo*, N° Extraordinario. Año 2.006. Pág. 113-130. Gran parte de estas propuestas han sido incorporadas a nuestro ordenamiento la Ley Orgánica de Igualdad.

¹⁰ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank, Washington DC, 2.005, pág. 32, señalan como en los países desarrollados la probabilidad de que un matrimonio termine en divorcio es de un 50 por ciento.

¹¹ Son numerosos los autores que en el ámbito español abogan por esta revisión de la pensión de viudedad, así, ALONSO OLEA, MANUEL; TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Instituciones de la Seguridad Social*, Decimoctava edición, año 2.002, Pág. 137. ALONSO OLEA, MANUEL, “Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la protección de la viudedad”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 39, año 2.002, págs. 13-20. CAVAS MARTÍNEZ, FAUSTINO, “La pensión de viudedad: estado de la cuestión y propuestas para su reforma”, *Aranzadi Social*, n° 5, 2.001, págs. 207-226. FERRERAS ALONSO, FIDEL, “La pensión de viudedad (elementos de reflexión)”, *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N° 55, 2.000. Pág. 107-130. GÁRATE CASTRO, FRANCISCO JAVIER, “Los cambios en el régimen de las prestaciones por muerte y supervivencia: viudedad y orfandad” *REGAP: Revista galega de administración pública*, n° 30, 2.002, págs. 157-167. GETE CASTRILLO, PEDRO, “Compatibilidad en la pensión de viudedad en nuestro sistema de Seguridad Social. Algunas ideas para un debate necesario” en *Foro de Seguridad Social*, n° 3, págs. 9-15. GETE CASTRILLO, PEDRO, “Situación normativa de la pensión de viudedad: ¿para cuando el paso de un continuo manoseo a una radical revisión institucional de la contingencia de muerte y supervivencia?”, *Nueva sociedad y derecho del trabajo*, 2.004, págs. 35-42. GUTIERREZ-SOLAR CALVO, BEATRIZ, “Pensión de viudedad y convivencia extramatrimonial: un motivo más para una necesaria reforma del art. 174 LGSS (Comentario a la STS 4ª de 26 de mayo de 2.004)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n° 1, 2.005, pág. 651-662. LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, FRANCISCO; VIQUEIRA PÉREZ, CARMEN, “Uniones extramatrimoniales y pensión de viudedad (De nuevo sobre la doctrina del Tribunal Constitucional y la necesaria y urgente reforma de la pensión de viudedad)” *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n° 1, 1.991, págs. 344-356. MEIL LANDWERLIN, GERARDO, “La pensión de viudedad en el contexto del cambio familiar”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n° 694, 2.003, págs. 367-398. TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, “Reflexiones sobre la reforma de la pensión de viudedad y el nuevo derecho de pobres: un apunte sobre su impacto en el régimen de compatibilidades”. *Tribuna Social: Revista de seguridad social y laboral*, n° 154, 2.003, págs. 68-81. TORTUERO PLAZA, JOSE LUÍS. “Cuestiones sobre la protección social de la viudedad” *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005. Pág. 27-50.

Los planteamientos de reforma han llegado a estos países con una menor intensidad que la que surge en otras áreas como Latinoamérica y los países de la antigua Unión Soviética, principalmente por la fortaleza y el amparo ideológico que conservan sus sistemas públicos de pensiones. Por otro lado, las recetas económicas prescritas para los países en desarrollo, englobadas bajo las políticas del Consenso de Washington y que tienen una influencia directa con los presupuestos privatizadores de los sistemas de seguridad social, no se van a aplicar de forma efectiva. Su traducción en el entorno europeo, aunque de forma muy tenue, serán las políticas de ajuste y convergencia de las economías nacionales. Dentro de este contexto, podemos observar dos tendencias básicas a la hora de afrontar la reforma de los regímenes de pensiones de jubilación¹²:

1. Reformas de carácter paramétrico: Se centran en la modificación de los elementos cuantitativos de la prestación de jubilación. Los sistemas públicos de seguridad social admiten su incapacidad para seguir ofreciendo las actuales tasas de reposición en las pensiones de jubilación y, para preservar su viabilidad futura, se incorporan medidas de contención del gasto en pensiones y acciones encaminadas a mitigar los efectos negativos a corto y medio plazo de las proyecciones de la tasa de dependencia en el presupuesto de la seguridad social. Se trata de ir disminuyendo paulatinamente las tasas de reposición de las cuantías de las pensiones mediante la modificación de los elementos de cálculo de la pensión o, directamente, retrasar el acceso a la misma.

Las reformas que se han emprendido han afectado principalmente a la edad de jubilación, al periodo de cotización que se tiene en cuenta para causar derecho a pensión y al cambio en la fórmula de revalorización anual de las pensiones. Mediante la elevación de la edad de jubilación y del periodo de cotización previo requerido se persigue frenar el progresivo aumento de la tasa de dependencia, de forma que al considerar periodos mayores para obtener derecho a pensión y para el cálculo de su

¹² HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings”, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Op. Cit. Pág. 8. ALONSO MESEGUER, JAVIER; CONDE RUIZ, J. IGNACIO. “Reforma de las pensiones: la experiencia internacional” *Información Comercial Española, ICE*, N° 837. Año 2.007. Pág. 185-186.

cuantía, disminuye la presión financiera sobre el sistema, ya que las pensiones resultantes de las nuevas fórmulas de cálculo son notablemente menores. Acompañando a este conjunto de medidas, se introducen modificaciones en el mecanismo de financiación para racionalizar el régimen de reparto a través del refuerzo de la vinculación entre el esfuerzo contributivo y los derechos económicos ofrecidos y la dotación de una mayor transparencia en las transferencias de los presupuestos generales al sistema de seguridad social.

Para compensar la pérdida del poder adquisitivo de los futuros jubilados producida por esta disminución de las tasas de reemplazo de la pensión pública, se promueve, generalmente a través del establecimiento de beneficios fiscales para suscriptores, el aseguramiento voluntario mediante los planes de pensiones de carácter voluntario. Dentro de éstos, se fomentan de manera especial los planes de empresa, implicando de esta forma a los principales agentes sociales, empresarios y sindicatos, en las políticas de reforma del sistema. Se trata, en esencia, de mitigar mediante un esfuerzo individual suplementario, los efectos en el nivel de renta de los pensionados de la previsible disminución de la pensión pública. El sector privado adquiere una mayor importancia, constituyéndose como un complemento necesario del sistema de seguridad social para que éste pueda cumplir con su finalidad de garantizar la suficiencia de ingresos en la vejez. Países como Francia y Grecia ya han emprendido reformas de estas características, siendo especialmente ejemplificadora la reforma alemana, por el peso histórico de este país en la construcción de la moderna seguridad social¹³.

¹³ El proceso de reforma alemán comenzó su desarrollo en la pasada década con medidas legislativas que tenían como objetivo aliviar la carga financiera del sistema de seguridad social a corto y medio plazo. Las primeras actuaciones de importancia se introdujeron mediante la ley de fomento de una transición flexible a la jubilación, que entró en vigor el 1 de agosto de 1.996, y sentó las bases para la negociación, entre los empleadores y trabajadores, de la jornada reducida para los trabajadores de mayor edad. La ley de fomento del crecimiento y la ocupación entró en vigor el 1 de enero de 1.997. Esta ley redujo determinadas prestaciones, como las destinadas a trabajadores migrantes, y limitó el acceso a la jubilación anticipada. La ley de reforma de las pensiones de 1.999 (aprobada en diciembre de 1.997) introdujo modificaciones estructurales más profundas pero conservando como principio configurador del sistema el régimen de reparto. Estaba previsto que entrara en vigor en enero de 1.999 pero fue derogada por el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 1.998. Este proceso continuó con la reforma de la seguridad social del 2.001, (Reforma RIESTER). La ley para el Fomento del Seguro de Vejez Legal y de los Ahorros Capitalizados y la ley Complementaria para la Formación de un Patrimonio para la Vejez entraron en vigor el 1 de enero de 2002. La ley de 2.001, al igual que ya hiciera la de 1.997, reduce las prestaciones como medida de garantía de solvencia del sistema, y, para mitigar la reducción en el nivel de ingresos en la vejez, se promueve la acumulación ahorro del trabajador en planes de pensiones individuales y de empresa. Con la constitución de

un pilar basado en el ahorro se pretende mitigar la reducción del nivel de ingresos en la vejez y así facilitar el mantenimiento de la calidad de vida. En contrapartida el Gobierno se compromete a no subir las cotizaciones sociales más allá del 20% hasta el año 2.020 y el 22% hasta el año 2.030 (actualmente la tasa de cotización se sitúa en el 19.9%), y con este nivel contributivo se garantiza que en el año 2.030 la tasa de reposición no sea inferior al 68% del salario neto (antes de esta reforma la tasa de reposición reflejaba un valor correspondiente al 70% del salario neto). La edad de jubilación ordinaria se establece en 65 años para hombres y mujeres, y está previsto que a partir del año 2.012 aumente paulatinamente de 65 a 67 años mediante el incremento de un mes cada año hasta 2.024 y dos meses los años siguientes hasta 2.029, fecha en la que quedará establecida la edad de 67 años para la jubilación ordinaria, (aunque se mantendrá la edad de 65 para aquellas personas que hayan cotizado durante 45 años al seguro obligatorio de pensiones). Para el cálculo de la cuantía de la pensión se tiene en cuenta toda la vida laboral del trabajador. Hay determinados periodos que tienen una bonificación, como los primeros 36 meses de trabajo antes de cumplir los 25 años, que se incrementan en un 75% siempre y cuando no se sobrepase el límite del 75% de la cuantía de las cotizaciones medias. Esta medida también se aplica a los periodos de formación profesional. La ley prescribe que se computen a efectos de cotización los periodos de inactividad laboral dedicados al cuidado de hijos y dependientes.

La pensión se calcula mediante la combinación de cuatro factores: Los puntos de remuneración (cuyo valor depende de los años de cotización y de los periodos incluidos como computables), el factor tipo de pensión (que varía según la clase de pensión que se solicite), la evolución interanual de los salarios y el valor actual de las pensiones (que se ajustará anualmente según la variación de las cotizaciones en relación con el promedio de las prestaciones).

El pilar complementario basado en el régimen de capitalización y de administración privada se configura como un complemento al sistema de reparto. La cotización a este régimen es de carácter voluntario y se instrumentaliza mediante la capitalización individual o los planes de empresa, aunque se prevé que tienda a integrarse en los planes colectivos profesionales más que en los productos privados de inversión. Se ha establecido una cotización progresiva a este pilar. En un primer momento ésta se fijó en el 1% de los ingresos brutos del trabajador para llegar, en el año 2.008 al 4%. Se trata de un límite máximo, se permite cotizar por cualquier porcentaje menor de los establecidos. La base de cálculo de la prima es la base de cotización al régimen público. Para incentivar la participación de los trabajadores el Gobierno alemán ha establecido rebajas fiscales y subvenciones financieras directas que incluyen reducciones en el impuesto sobre la renta y en los impuestos que gravan la venta de activos financieros. El Estado alemán contribuye con determinadas cantidades a las cuentas individuales de aquellos que coticen a este pilar. La contribución estatal varía dependiendo del porcentaje de los ingresos brutos destinados a la financiación de este ahorro y de la composición de la unidad familiar. El Estado garantiza el valor nominal de la prima en caso de insolvencia empresarial. La edad mínima para disponer del capital ahorrado se establece en 60 años (salvo en el caso de viudedad o incapacidad). Complementariamente a todas estas medidas el Gobierno está preparando la denominada “Iniciativa 50+” con el objetivo de mejorar las oportunidades de empleo a los trabajadores mayores de 50 años mediante la subvención a los salarios (“salarios combinados”) y el fomento de la formación profesional a las personas mayores de 45 años que trabajen en empresas de menos de 250 trabajadores. BONIN HOLGER, “Will it last? An assessment of the 2.001 German Pension Reform.” *IZA Discussion Paper Series* n° 343. Institute for the Study of Labor. 2.001 BÖRSCH-SUPAN, AXEL; WILKE, C. “The German Social Security System: How it was and how it will be”, *MEA-Discussion Paper 43-2.003*, MEA, Universität Mannheim, 2.003. FERRERAS ALONSO, FIDEL, “Adaptar la seguridad social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania”, en *Tribuna Social*, n° 128-129, año 2.001. Pág. 13 a 21. DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL, *Reparto y Capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*. CEES, 2.007. Pág. 163-198. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. Secretaría General Técnica, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, n° 97, noviembre, 2.006, pág. 46-54. MONTOYA MEDINA, DAVID. “La reforma de la jubilación en Alemania: un modelo en transición” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique*

2. Reformas de carácter paradigmático: Consisten en una modificación integral de la estructura del sistema de seguridad social. La suficiencia de acciones reformadoras que se limiten a modificar los parámetros configuradores de la prestación de jubilación para la futura estabilidad presupuestaria del sistema de seguridad social es cuestionada, por lo que surgen propuestas que van más allá de las meras modificaciones de la fórmula de cálculo de la pensión y que incorporan cambios profundos que afectan tanto a la configuración del sistema como a su financiación. Estas líneas de reforma se centran, fundamentalmente, en la integración de un componente capitalizado en la financiación de las pensiones de jubilación que vendría acompañado de la privatización de la gestión de las prestaciones financiadas mediante este ahorro individual. Para dar cabida a esta capitalización, el pilar público se reduce y cede parte de las cotizaciones obligatorias a la financiación de las pensiones privadas. Las implicaciones de esta capitalización encuadran una nueva dimensión del problema, más allá de los meros factores actuariales de las pensiones, introduciendo en el debate sobre la reforma de las pensiones un nuevo nivel, esto es, la ruptura del modelo de protección social consolidado a lo largo del siglo XX. Estas reformas tienen un mayor calado teórico, en la medida en que se proyectan como un nuevo “modelo de reforma”. Dentro de esta categoría está adquiriendo un interés creciente las reformas de los mecanismos de financiación basados en el modelo de Cotizaciones Definidas Teóricas, como la implantada en Suecia. Dentro del ámbito europeo han emprendido reformas de tipo paradigmático Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido¹⁴.

de la Villa Gil con motivo de su jubilación. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 707-740. VÁZQUEZ MARISCAL, ANDRÉS, “Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa” en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 54, año 2.004, pág.43 a 45. STANDFEST, ERICH. “Política de reforma del seguro de pensiones en Alemania”. Documento presentado a la Conferencia *El futuro de la seguridad social*, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Estocolmo. Año 1.998.

¹⁴ HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings”, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Op. Cit. Pág. 9.

b. Países con economías emergentes

b. 1. América Latina:

El área latinoamericana ha sido escenario durante la última década del siglo XX del desarrollo de un modelo de pensiones de jubilación basado en fondos de pensiones de gestión privada con una gran base capitalizada, siguiendo, en sus rasgos generales, el ejemplo chileno. Estos nuevos regímenes vienen a sustituir a unos regímenes de reparto caracterizados por presentar graves deficiencias en cuanto a su configuración, cobertura, determinación de la cuantía de las prestaciones,... Cuando comenzaron a implantar sus regímenes previsionales, muchos de estos países optaron por un modelo de financiación de capitalización parcial, esto es, las cotizaciones de los trabajadores pagaban las pensiones de los beneficiarios de pensión y, a su vez, se constituía un fondo de reserva con parte de lo recaudado en concepto de cotización. Paulatinamente y debido al desequilibrio financiero que sufrieron, se fueron transformando en regímenes de reparto, ya que las necesidades financieras impedían la acumulación de reservas¹⁵. En la opción por la introducción de una fórmula capitalizada en la financiación de las prestaciones satisfechas por el sistema, en contra del mantenimiento del modelo de reparto, han tenido un peso indiscutible tanto las recomendaciones del Banco Mundial como la necesidad de acomodarse a las exigencias en materia económica del Fondo Monetario Internacional.

¹⁵ Así sucedió en Chile, donde las diferentes Cajas de Previsión invirtieron las reservas en instrumentos financieros que no aseguraban reajustes por inflación, lo que desembocó en una pérdida del valor de los fondos invertidos. A la desaparición de las reservas también contribuyó el que estas instituciones otorgaban préstamos a los asegurados sin tener la capacitación técnica necesaria para esta práctica. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, *El sistema chileno de pensiones*, Chile, 2.002 pág. 34 y 39.

El grado de desarrollo y madurez de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica presenta grandes diferencias según el país que se trate. Se pueden agrupar en tres categorías¹⁶:

-Los Estados que comenzaron a implantar sistemas de previsión social al inicio del siglo XX. Son las naciones más desarrolladas de América Latina: Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

-Países que instauraron sus sistemas de seguridad social entre los años treinta y cincuenta y en los que tuvo una influencia importante la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos¹⁷. A excepción de México no presentan un grado de industrialización importante y tienen un gran porcentaje de población rural. Son México, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

-Países que comenzaron a establecer sus programas de Seguridad Social a partir de mediados del siglo XX y en los que fue frecuente dejar su desarrollo a una reglamentación posterior: Haití, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

b. 2. África:

En su mayoría, los países africanos tienen sistemas de seguro social de beneficios definidos y parcialmente capitalizados, con una cobertura minoritaria. La cobertura media en África del Norte y del Este se sitúa entre el 18% el 34% de la población trabajadora, pero con grandes diferencias dependiendo del país (en Libia, la población cubierta alcanza el 70% debido a que la mayoría de los trabajadores están empleados en el sector público o en empresas estatales y, en cambio, en países como

¹⁶ Siguiendo la clasificación reflejada en SCHULTHESS, WALTER E. “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina: Una visión general”. Documento presentado en la Conferencia de Estocolmo *El futuro de la Seguridad Social*, AISS, 1998, Pág. 138.

¹⁷ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO; CONTE-GRAND, ALFREDO H. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones”, *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998, pág. 39.

Marruecos la cobertura se sitúa en un 21%¹⁸) y en el área sub-sahariana no llega al 20%¹⁹. Su funcionamiento y administración es muy deficiente, con una grave fragmentación en subsistemas y con regulaciones defectuosas en cuanto a las condiciones para acceder a las diferentes prestaciones. La implantación de prestaciones de carácter asistencial no está generalizada, sólo las han establecido algunos países como Egipto, Irán, Libia, Bostwana, Mauritius, Namibia y Sudáfrica²⁰. En el área francófona, los fondos previsionales son gestionados por entidades tripartitas con representación de empresarios, sindicatos y gobiernos, y están integradas en la Conférence Interafricane de la Prévoyance Sociale. En África se observa la tendencia al abandono de los fondos de previsión estatales, cuyo funcionamiento ha sido muy deficiente, llegando incluso a generar rentabilidades negativas como el caso de los fondos previsionales de Túnez y Egipto²¹, por regímenes de pensiones basados en sistemas de reparto, (la República Unida de Tanzania²², bajo la dirección técnica de la OIT, estableció un régimen de reparto en 1997).

En estos países es difícil implantar un sistema de cotizaciones definidas integradas en cuentas de ahorro individual por la imposibilidad de financiar los costes de transición que se generarían, (estas economías dependen, en su mayoría, de la ayuda financiera exterior para cubrir sus gastos corrientes), y, además, sus mercados financieros no presentan las condiciones elementales que permitan unas inversiones mínimamente eficaces. Sólo algunos países, como Kenya²³, han optado por complementar el régimen de beneficios definidos mediante planes de pensiones basados en cotizaciones definidas gestionadas por entidades privadas y en Marruecos se

¹⁸ Datos de ERF (THE ECONOMIC RESEARCH FORUM FOR THE ARAB COUNTRIES, IRÁN AND TURKEY), *Economic Trends in the MENA Region*, 2.002. The American University in Cairo Press, 2.002, Pág. 103.

¹⁹ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. pág. 162.

²⁰ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. pág. 162 y 165.

²¹ ERF (THE ECONOMIC RESEARCH FORUM FOR THE ARAB COUNTRIES, IRÁN AND TURKEY), *Economic Trends in the MENA Region*, 2.002. Op. Cit. Pág. 103.

²² Aunque el fondo previsional se mantiene vigente para todas aquellas personas que optaron por continuar cubiertos bajo el antiguo régimen previsional. US SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs throughout the World: Africa*, 2.005, Op. Cit.. Pág. 159.

²³ BARBONE, LUCA and LUIS-ALVARO SANCHEZ, "Pension and Social Security in Sub-Saharan Africa: Issues and Options", *Africa Region Working Paper Series*, nº 4, The World Bank, Washington DC, 1.999, Pág. 8.

está estudiando una reforma que contempla la introducción de un segundo nivel basado en ahorro individual que complementa su régimen de reparto²⁴. En general es improbable que los resultados de reformas sobre estos sistemas de seguridad social sean satisfactorios ya que la eficacia de estos regímenes no puede desligarse de los problemas estructurales, económicos y sociopolíticos, endémicos en este continente²⁵.

b. 3. Asia

Asia está comenzando un proceso de adaptación de sus sistemas de seguridad social a las transformaciones económicas, demográficas y sociales que le ha traído el cambio de siglo. En muchos casos se están abandonando las economías planificadas para adaptarlas a un sistema de mercado, y, por otro lado, la estructura demográfica está sufriendo importantes variaciones. Se calcula que el aumento de la esperanza de vida junto con la disminución de la mortalidad y natalidad traerá como consecuencia que la tasa de personas mayores de sesenta y cinco años se triplique durante el periodo comprendido entre el año 2.000 y 2.050²⁶. La cobertura de los sistemas de seguridad social es baja, depende del grado de industrialización del país, y en general, los diferentes regímenes están diseñados para cubrir a los trabajadores del sector público y, de forma muy precaria, a los del sector privado, por lo que la tasa de cobertura depende

²⁴ Los expertos del Banco Mundial reconocen la ineficacia de implantar regímenes de pensiones que integren un componente capitalizado en la gran mayoría de estos países, y así, de las seis operaciones de asistencia técnica y financiera del Banco en esta materia en el área subsahariana, ninguna contempla reformas de este carácter. HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. pág.165.

²⁵ Análisis de la protección social en este continente en BEATTIE, ROGER, “Sistema de pensiones y perspectivas en Asia y el Pacífico” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 51, n° 3, año 1.998, pág. 75-104. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) *Challenges faced by Social Security in Africa*, 2.003. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) *Développement de la sécurité sociale en Africa francophone: communication, extension, performance*. ISSA, 2004. BÖRSCH-SUPAN, AXEL; PALACIOS, ROBERT and TUMBARELLO, PATRICIA, *Pension systems in the Middle East and North Africa: A window of opportunity*. The World Bank, Human Development Network, Washington D.C., 1.999.

²⁶ VAN DER AUWERA, MICHEL, *Pension Reform and Asian Development Bank interventions*, ASIAN DEVELOPMENT BANK, diciembre, 2.006, pág. 2.

de la dimensión de su sector terciario (en India no llega al 10% de la población activa y, por el contrario, en Corea, Malasia y Singapur excede del 60%²⁷).

La protección social en el continente es muy diversa, aunque pueden ser agrupadas en tres categorías:

- Países que estructuran sus sistemas de seguridad social a través de fondos previsionales nacionales. Pertenecen a esta categoría Indonesia, Malasia, Papua Nueva Guinea, Singapur, Hong Kong, Sri Lanka, Nepal, Islas Pacíficas y Brunei. La gestión de estos fondos está encomendada en su mayoría a la administración pública, con pocas excepciones como Hong Kong²⁸ y Malasia (donde su fondo previsional está gestionado por una entidad de carácter tripartito, el Employees' Provident Fund²⁹). El mecanismo de financiación de estos fondos se realiza tanto mediante beneficios definidos (Singapur³⁰), como mediante cotizaciones definidas (Nepal³¹). En general presentan deficiencias en cuanto su administración y un desarrollo de sus mercados financieros muy limitado que, unido a la deficiente política de inversiones, generan rentabilidades muy pobres. Además, en Asia el mercado asegurador no está suficientemente desarrollado y muchos de estos fondos, como los sistemas de cotizaciones definidas de Nepal e Indonesia³², no proveen anualidades sino una cantidad a tanto alzado una vez que se alcanza la edad de jubilación.

- Países con economías de mercado. Sus sistemas responden al modelo de reparto complementados con fondos de reserva. Pertenecen a este grupo la República de

²⁷ Datos de VAN DER AUWERA, MICHIEL, *Pension Reform and Asian Development Bank interventions*, Op. Cit. Pág. 3.

²⁸ HOLZMANN, ROBERT; MAC ARTHUR, IAN W.; SIN, YVONNE. "Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities", The World Bank, Social Protection Unit, Human Development Network, *Social Discussion Paper Series*, nº 0014. Junio, 2.000. Pág. 25.

²⁹ USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and ISSA *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Cit. Pág. 139-143.

³⁰ USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and ISSA *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Cit. Pág. 175-179. Una descripción de este sistema en ASHER, MUKUL, "The Pension System in Singapore" *Social Protection Discussion Paper* nº 9919. Año 1.999.

³¹ USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and ISSA *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Cit. Pág. 148-150.

³² USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and ISSA *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Cit. Pág. 81-83.

Corea, Japón, Pakistán, Filipinas, India³³ (que ha comenzado a transformar su régimen basado en estos fondos de pensiones en un sistema de prestaciones definidas financiado a través de un régimen de reparto), y Tailandia, que implantó en 1.998 un régimen obligatorio de reparto³⁴. En general, estos regímenes presentan una débil vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones, una deficiente administración y una mala gestión de los fondos de reserva derivada de la política de inversión y las carencias del mercado financiero³⁵.

- Países con economías en transición. Pertenecen a este grupo Laos, Mongolia, Vietnam y China³⁶. Cada país está optando por un modelo de seguridad social, así Laos y Vietnam han establecido un régimen de reparto, Mongolia ha implantado un régimen de reparto de cotizaciones definidas teóricas y China ha complementado su sistema con un régimen de cuentas individuales de ahorro.

c. Países del Centro y Este de Europa

En los antiguos países socialistas entraron en crisis todas las estructuras sociales con la transición a la economía de mercado, aunque difieren mucho las circunstancias económicas de cada uno de ellos. Las pensiones siguen estando gestionadas por el Estado pero, dada la gravedad de la situación económica de estas naciones, el

³³ El nuevo sistema implantado en India se introdujo en 1.995 mediante un proceso de conversión parcial de los fondos de pensiones estatales en regímenes de reparto. COLIN, GILLION; TURNER, JOHN; BAILEY, CLIVE; LATULIPPE, DENIS en *Social security pensions: Development and reform*, International Labour Office, Geneva, Año 2.000. Pág. 3. India sigue la tendencia descrita por JOHN A. TURNER de los países que tienen fondos de previsión a transformarlos en regímenes de pensiones de seguro social, en “Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?” En *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Vol. 53. 4/2.000. Pág. 29 y 30.

³⁴ US SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS) *Social Security Programs Through the World: Asia and the Pacific*, 2.002, Pág. 149.

³⁵ VAN DER AUWERA, MICHEL, *Pension Reform and Asian Development Bank interventions*, Op. Cit. Pág. 4.

³⁶ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. pag. 170.

mantenimiento de las tasas prometidas de reposición parece inviable³⁷. Los sistemas de protección social de estos países eran muy complejos, proporcionaban prestaciones económicas ordinarias (pensiones de jubilación, de incapacidad, seguro médico,...) pero, a su vez, también satisfacían otras necesidades como vivienda, empleo y subvenciones importantes en bienes y servicios básicos³⁸. La transición de estos países a economías de mercado hizo aflorar los defectos intrínsecos de sus sistemas de seguridad social, convirtiéndolos en incompatibles con las necesidades de la nueva economía³⁹. La quiebra económica de estos países provocó la caída del número de cotizantes, lo que unido a la baja edad media de jubilación establecida en estos sistemas, (60 años para los hombres y 55 para las mujeres, e incluso menores en los múltiples regímenes especiales), incrementó las tasas de dependencia de 2,5 trabajadores por pensionista en los años ochenta a, aproximadamente, 1,5 en los años noventa⁴⁰.

Las líneas generales de reforma han consistido en la creación de sistemas multipilares con la introducción de un nivel capitalizado de mayor o menor volumen según el país⁴¹. Podemos sintetizar las tendencias⁴² en la reforma de estos regímenes de pensiones en⁴³:

³⁷ Desde principios de la década pasada, los ingresos de los sistemas de seguridad social de estos países sufrieron una caída drástica por la disminución del número de cotizantes derivado de las altas tasas de desempleo y del incremento de la presencia del trabajo informal en sectores económicos clave. FULTZ, ELAINE. "Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos" *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004. Pág. 95.

³⁸ BOREI, TITO, "Social Policy Models in Transition: Why are so different from another?" describe la evolución de la protección social de estos países en el proceso de transformación de su economía planificada *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKWSKI, The World Bank, 2.003, págs. 157-170.

³⁹ Un análisis del proceso de reforma de estos sistemas en MÜLLER, KATHARINA, "The political economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe". Documento presentado en la Conferencia *Practical Lessons in Pension Reform: sharing the experiences of transition and OECD countries*, organizado por la OECD, The Ministry of Labour and Social Policy of Poland, and the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Warsaw, 2.002. Publicado en *European Journal of Social Security*, vol. 5, Nº 1. Marzo, 2.003. Pág. 7 a 37.

⁴⁰ FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD "New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?" *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2.001. Pág. 100.

⁴¹ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op.Cit. págs. 152-153.

- Mantenimiento de la financiación basada en el reparto con introducción de medidas para reducir las tasas de dependencia y para reforzar la vinculación entre cotizaciones y prestaciones (fundamentalmente mediante la eliminación de regímenes privilegiados). Se introdujeron estas reformas en los sistemas de seguridad social de la República Checa⁴⁴, Estonia⁴⁵ y Eslovenia⁴⁶.
- Introducción de pilares basados en una financiación capitalizada, de carácter obligatorio y complementarios al de reparto. Son los sistemas implantados en Croacia⁴⁷ (1.999) y Hungría⁴⁸ (1.998).

⁴² Un análisis detallado de la evolución de las líneas de reforma de los regímenes de pensiones en las economías en transición en LOUISE FOX, EDWARD PALMER “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?”. Op.Cit.

⁴³ Una descripción de estos sistemas de seguridad social en CHLON-DOMINCZAK, AGNIESZKA. *Funded pensions in transition economies in Europe and Central Asia: Design and experience*. International Federation of Pension Funds Association (FIAP) y World Bank. 2.003. MÜLLER, KATHARINA, “Conquistando el Este. Los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex-socialistas”, *Revista Interamericana de Políticas Sociales*, 2.001 (marzo), pág. 39-52. LINDEMAN, DAVID; RUTKOWSKI MICHAL; SLUCHYNSKY, OLEKSIY, *The evolution of pension systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*. The World Bank, Washington D.C., 2.000.

⁴⁴ PIETERS, DANNY describe el sistema checo en *Los sistemas de Seguridad Social de los nuevos y futuros estados miembros de la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Año 2.004, Pág. 51-66.

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. European Economy. Occasional Papers, nº 35. Noviembre, 2.007. Pág. 105-110.

⁴⁶ STANOVNIK, TINE. “The Political Economy of Pension Reform in Slovenia”, *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 2*, edited by ELAINE FULTZ, International Labour Organization, 2.002, Pág. 19-73.

⁴⁷ El nuevo sistema croata comenzó a funcionar en el año 2.002. La reforma contempla una serie de modificaciones de carácter paramétrico en el régimen de reparto, como el aumento de la edad de acceso a la jubilación de los 60 a los 65 años para los hombres y de los 55 a los 60 para las mujeres. Se introduce un nuevo régimen obligatorio de cuentas individuales de ahorro que complementa al de reparto. La cotización se reparte entre ambos, asignando el 15% del salario a la financiación del régimen de reparto y el 5% al de ahorro. ANUSIC, ZORAN “Reforma a las pensiones en Croacia” en *La reforma de pensiones en Europa del Este: Experiencias y Perspectivas* FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (FIAP), mayo, 2.004, pág. 31-40.

⁴⁸ La reforma húngara establece la obligatoriedad de complementar el pilar de reparto con el nuevo régimen de capitalización para los trabajadores que se incorporen al sistema. Los trabajadores afiliados al antiguo sistema en el momento de implantar el nuevo régimen pudieron elegir entre continuar perteneciendo únicamente al de reparto o incorporarse también al de capitalización. En este modelo la cotización se distribuye de forma que el 30% de la cotización financia el nuevo pilar capitalizado y el 60% restante se destina al pilar de reparto. NELSON, JOAN H., “The politics of pension and health-care reforms in Hungary and Poland” in JÁNOS

- Reforma global del sistema estableciendo un régimen basado en una financiación capitalizada que sustituye al anterior. El pilar público queda limitado a proporcionar una prestación básica con comprobación previa de recursos. Ej., Kazakhstan⁴⁹ (1.997) y Kosovo⁵⁰ (2.002).
- Reformas del régimen de reparto en el que se sustituye la fórmula de prestaciones definidas por un modelo basado en el sistema de cotizaciones definidas teóricas, y que se complementa con un nivel obligatorio de capitalización: Letonia⁵¹ (1.996), Polonia⁵² (1.998), República de Kirguizistán⁵³ (1.997).

KORNAI, STEPHAN HAGGARD and ROBERT R. KAUFMAN, eds., *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post Socialism Countries*, Cambridge, UK, Cambridge University Press. 2.001, pág. 235-266. Una descripción del nuevo sistema en PALACIOS, ROBERT; ROCHA, ROBERTO. *The Hungarian Pension System in Transition*, Social Protection Discussion Paper 9805, World Bank, Human Development and Social Protection, Washington, DC, 1.998. La descripción del proceso de reforma en Hungría y Polonia en MÜLLER, KATHARINA, "The making of pension privatization in Latin America and Eastern Europe" *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKOWSKI, The World Bank, 2.003, pág. 56-59.

⁴⁹ ANDREWS, EMILI. "Kazakhstan: an ambitious pension reform", *Social Protection Discussion Paper*, n° 0104, World Bank, 2.001. HINZ, RICHARD P.; ZVINIENE, ASTA; VILAMOVSKA, ANNA-MARIE. "The new pensions in Kazakhstan: Challenges in making the transition", *Social Discussion Paper N° 0537*, 2.005.

⁵⁰ GUBBELS, JOHN; SNELBECKER, DAVID; ZEULIN, LENA. "The Kosovo Pension Reform: achievements and lessons". World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0707. Abril, 2.007.

⁵¹ WORLD BANK, Social Protection Team, Human Development Sector Unit. Europe and Central Asia Region. *Balancing Protection and Opportunity: A strategy for social protection in transition economies*, The World Bank, Washington DC, 2.000, pág. 34.

⁵² CHLON, A; GORA, M; RUTKOWSKI, "Shaping Pension Reform in Poland: Security through diversity" *Social Protection Discussion Paper*, n° 9923, World Bank, Washington DC, 1.999. FULTZ, ELAINE (Editora) *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental. Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y Polonia. Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia*. OIT. Budapest. 2.005. Pág. 19 a 33 y 99 a 191. PLISZKIEWICZ, MAREK. "La seguridad social en Polonia a partir de la ampliación de la Unión Europea". *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005. Pág. 293-306. WOJCIECOWSKI, PAWEŁ. "Reforma a las pensiones en Polonia" en *La reforma de pensiones en Europa del Este: Experiencias y Perspectivas* FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (FIAP), mayo, 2.004, pág. 67-81.

⁵³ USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006. Op. Cit. Pág. 125-130.

3. Clasificación de los elementos configuradores del sistema de seguridad social

Los sistemas de seguridad social pueden clasificarse según las características de sus elementos configuradores, por lo que podemos diferenciarlos atendiendo a su financiación, la fórmula de determinación de la cuantía de las prestaciones, si la gestión se encomienda al sector privado o público y la obligatoriedad de la afiliación. La mayoría de los sistemas combinan varios niveles o pilares y cada uno de ellos presenta unas determinadas características. Es importante distinguir los diferentes elementos con el objetivo de realizar un análisis lo más neutral posible de las opciones de reforma de los regímenes de pensiones, así como para evaluar los mecanismos de los regímenes públicos de reparto que pudieran ser modificados sin que ello implicase una desnaturalización de su estructura, esto es, de su carácter redistributivo como principio uniformador del sistema.

El debate suele enfrentar régimen público con régimen privado, identificando régimen público con el mecanismo de financiación de reparto, de prestaciones definidas y administración pública y régimen privado con un sistema capitalizado estructurado mediante cuentas individuales de ahorro, de cotizaciones definidas y gestionado por entidades privadas. Esta división es muy superficial y no tiene en cuenta los múltiples modelos de combinación de estos elementos, y como muestra podemos señalar la administración de la Cuenta de Reserva de Primas del sistema sueco, formada por las cuentas de ahorro individual de cada trabajador, que está administrada por un organismo creado ad hoc dependiente de la Entidad Gestora de Pensiones del Ministerio de Hacienda, y el sistema de Suiza que está formado por numerosos fondos de pensiones, algunos de los cuales continúa estructurado a través de prestaciones definidas. Por su parte, el diseño de las cotizaciones definidas teóricas permite a los regímenes de reparto dar una nueva respuesta a este debate.

a. Financiación: Régimen de reparto y capitalización

La financiación puede estructurarse mediante un régimen de reparto o de capitalización. En los regímenes de reparto, (también denominados regímenes de financiación con ingresos corrientes o PAYG, Paid-as-you-go), las prestaciones que se abonan en la actualidad se satisfacen con las cotizaciones de los trabajadores activos en este momento y, de esta forma, la solidaridad inter e intra generacional deviene como la principal característica y objetivo fundamental de este régimen⁵⁴. Subyace en este modelo un contrato social por el que los trabajadores de hoy se comprometen al pago de las pensiones de jubilación actuales a cambio de que los trabajadores del mañana les financien la propia. Por el contrario, en los regímenes capitalizados cada trabajador financia su propia pensión de forma que las prestaciones que abona el sistema se van a financiar mediante el ahorro acumulado durante la vida activa de cada trabajador y de la rentabilidad que produzca la inversión de este capital ahorrado. La capitalización puede ser individual o colectiva. Cuando se trata de capitalización individual las cotizaciones de cada trabajador se ingresan en una cuenta individual cuyo objetivo será la financiación exclusiva de la pensión del trabajador mediante su inversión en mercados financieros y, de esta forma queda suprimido cualquier elemento de solidaridad entre los participantes del régimen de pensiones. Si la capitalización es colectiva las cotizaciones de los trabajadores van a un fondo común, al que se irá añadiendo la rentabilidad que se obtenga de la inversión colectiva. La pensión individual de cada partícipe se determinará de acuerdo con factores como la antigüedad, la edad de jubilación, la cuantía de las cotizaciones,... Este modelo mantiene elementos de solidaridad que se manifiestan en la distribución colectiva del riesgo entre los partícipes del sistema, aunque estos regímenes de capitalización colectiva mantendrán una mayor o menor presencia del principio de solidaridad dependiendo de cómo se configuren los elementos que permitan la redistribución de los beneficios y el diseño de las aportaciones.

⁵⁴ ALONSO OLEA, MANUEL; TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Instituciones de la Seguridad Social*. O. Cit., Pág. 37-38.

Entre estos dos modelos puros aparecen formulaciones mixtas que incorporan elementos del modelo contrapuesto. El régimen de reparto, manteniendo sus características sustanciales, puede ser complementado con un fondo de reserva, cuyo volumen diferirá sensiblemente entre los distintos sistemas, que será objeto de inversión al menos en deuda pública, con el objetivo de equilibrar el déficit en que pudiera incurrir el régimen durante un corto periodo de tiempo en consideración a su volumen. Los trabajadores realizan un sobreesfuerzo contributivo mediante la aportación directa de sus cotizaciones al fondo de reserva o a través de su contribución indirecta mediante impuestos cuando el fondo se nutre del Presupuesto General del Estado. En ambos casos, es la generación actual de trabajadores la que está financiando el riesgo de su aseguramiento futuro. Cuando existe aportación estatal se produce una expansión de los sujetos que financian el fondo de reserva a todos los ciudadanos, independientemente de su integración en el sistema, lo que se traduce en una socialización del riesgo por el que la sociedad se compromete al mantenimiento del sistema en el futuro. El modelo de capitalización parcial colectiva también incorpora una acumulación de reservas a través de las aportaciones de todos los afiliados (que se cuantifica a través de una Prima Media Escalonada) y a menudo se le identifica con el anterior modelo.

El Banco Mundial va a dar una especial relevancia dentro de su modelo de pilares múltiples al mecanismo de la capitalización individual por sus efectos en los índices macroeconómicos del país derivado de su participación directa en el mercado de capitales. Entienden que mediante la inversión del ahorro individual de los trabajadores se produce un incremento en el ahorro global que tendrá una traducción directa en el desarrollo económico nacional. Por el contrario, los defensores de los tradicionales regímenes de reparto cuestionarán estos efectos y pondrán un énfasis especial en el principio de solidaridad como elemento configurador de los sistemas de seguridad social.

b. Prestaciones definidas y cotizaciones definidas. Cotizaciones definidas teóricas: un nuevo modelo emergente.

Las prestaciones que proporcione el sistema pueden estar definidas previamente, siendo lo más habitual un porcentaje del salario medio percibido durante un periodo de tiempo determinado. Este modelo se vincula tradicionalmente al régimen de reparto, aunque en los últimos años aparece una ruptura de esta configuración reparto/prestaciones definidas mediante la introducción de la fórmula de cotizaciones definidas teóricas. La financiación de estas prestaciones requiere que los elementos configuradores de la cotización, esto es, su cuantía, el periodo de cotización necesario para generar derechos y la edad de jubilación se adapten a las circunstancias económicas y demográficas para alcanzar la tasa de reemplazo fijada. En un plano teórico, y considerando estable la fórmula de determinación de la cuantía de la pensión de jubilación, el riesgo de iliquidez del sistema producido por una mayor exigencia financiera derivada de mayores tasas de dependencia o a vicisitudes económicas que impacten sobre la pensión (crecimiento de la inflación, aumento del desempleo,...), lo soportan por entero los trabajadores que verán adaptada su cotización a los requerimientos financieros del sistema.

En el modelo de cotizaciones definidas lo que permanece inalterado es la cuantía de éstas y la prestación será el resultado de lo recaudado, por lo que el riesgo de iliquidez del sistema lo soportarán los beneficiarios de las pensiones de jubilación, ya que la cuantía de su prestación varía según la capacidad del sistema de generar ingresos a través de las cotizaciones. Este modelo se vincula normalmente con el régimen de capitalización individual en el que cada trabajador financia su propia pensión a través de la inversión de sus cotizaciones en los mercados financieros. En este régimen, la pensión dependerá de la cuantía de lo cotizado, el número de años y la rentabilidad que haya generado el ahorro constituido por las cotizaciones mediante su inversión en el mercado financiero.

El modelo de cotizaciones definidas teóricas (o nocionales según su traducción directa) transforma el mecanismo tradicional de determinación de la cuantía de las prestaciones y cotizaciones del régimen de reparto. Han introducido este modelo en su sistema Suecia⁵⁵, Italia⁵⁶, Polonia⁵⁷, Letonia⁵⁸, Brasil⁵⁹, República de Kirguizistán y

⁵⁵ El 8 de junio de 1.998, el Parlamento aprobó la ley reguladora del nuevo sistema de pensiones de jubilación. Los jubilados nacidos antes de 1937 recibirán una pensión conforme al sistema anterior. Los nacidos entre 1.938 y 1.953 tendrán una jubilación calculada de manera mixta, una parte se corresponderá con la normativa anterior y otra con el nuevo sistema. Las pensiones de las personas nacidas a partir de 1.954 se pagarán de acuerdo con el sistema reformado. La cobertura del sistema sueco es universal. Toda la población tiene acceso a algún tipo de pensión de jubilación. El sistema se configura mediante la combinación de tres pilares:

1. Pilar asistencial. Proporciona una pensión garantizada. Se establece esta pensión mínima de garantía para aquellos que no hayan cotizado o hayan obtenido unos ingresos jubilatorios muy reducidos. Nace el derecho a percibirla a partir de los 65 años y se financia mediante impuestos generales. Está sujeta a la comprobación previa de los recursos económicos del solicitante. Para ello se tienen en cuenta todos los ingresos exceptuándose los derivados de los planes de pensiones proporcionados por las empresas.

2. Pilar redistributivo basado en el modelo de cotizaciones definidas teóricas.

3. Pilar capitalizado denominado cuenta de reserva de primas.

Se establece un tipo impositivo único del 18.5%. De esta cantidad, el 16% se destina a la financiación de las pensiones en curso mediante el régimen de reparto de cotizaciones definidas teóricas. El 2.5% restante se destinará a la cuenta de reserva de primas. El tope máximo de cotización se ha establecido en 7.5 veces la cuantía de los ingresos básicos. Se tienen en cuenta los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, los derivados de su actividad empresarial y comercial, así como los ingresos provenientes de prestaciones por enfermedad, ayudas familiares y demás prestaciones de la seguridad social. Coinciden con la base imponible del Impuesto de la Renta. Al efecto se consideran asimilados al alta para el cálculo de la pensión los períodos de inactividad laboral por cuidado de hijos menores de 4 años. Las prestaciones derivadas de políticas de protección social se financian mediante impuestos generales.

Se flexibiliza la edad de jubilación. La pensión se ajustará a la edad de acceso a la jubilación mediante procedimientos actuariales. La pensión se podrá cobrar desde que se cumplan 61 años. Se establece un sistema de jubilación parcial, incluso se permite que un jubilado se vuelva a reintegrar a la vida activa, computándose los salarios que perciba para, cuando se reanude, incrementar la cuantía de la pensión. El Gobierno comprometió a promover que los agentes sociales pacten la elevación de la edad de retiro de los 65 actuales a los 67 años y en el año 2.001 se eliminó la posibilidad de que los convenios colectivos estableciesen edades forzosas de jubilación por debajo de los 67 años. A partir de esta edad, aunque la ley permite que el trabajador pueda seguir trabajando, el empresario no está obligado a prorrogar su contrato.

Anualmente se informa a los trabajadores de las cuantías acumuladas en su cuenta personal. Esta cantidad se ajustará periódicamente según la variación interanual del salario medio nacional. De esta forma los jubilados se beneficiarán, en la misma medida que los trabajadores, del crecimiento económico. A esta cuenta se le añadirá la parte proporcional de las cotizaciones de los trabajadores de la misma edad que fallezcan antes de haber llegado a la jubilación. A las cantidades representadas en esta cuenta se les detrae un porcentaje en concepto de gastos de administración. En lugar de tomar como índice las variaciones sobre los salarios medios se pueden utilizar otros parámetros como la tasa de crecimiento del PBI o las tasas de interés del mercado, así, por ejemplo en Polonia se utiliza una combinación entre la tasa de aumento de los salarios y la de los precios y se determina anualmente por el Parlamento.

La pensión se calculará sobre la base de estas cotizaciones incrementándose según los salarios y ajustándola según la esperanza media de vida en ese momento. Por tanto cuanto más

alta sea la duración esperada de vida, menor será la pensión. Un aumento de un año de la esperanza de vida dará como resultado una disminución de la cuantía de las pensiones de un 6%. De esta forma el sistema se asegura contra un incremento de las tasas de dependencia derivadas del crecimiento demográfico. El coeficiente utilizado para determinar la pensión anual será similar para cada categoría de edades y será el resultado del número de años que se prevé que se va a cobrar la pensión y de una proyección del crecimiento económico esperado. Este coeficiente es el mismo para los hombres que para las mujeres a pesar de la mayor esperanza de vida de las mujeres, permitiendo así una redistribución de los hombres hacia las mujeres que compense las desigualdades entre los ingresos vitalicios de ambos sexos. A partir del segundo año de jubilación la pensión se revalorizará según una fórmula mixta que tiene en cuenta el IPC y el crecimiento de los salarios medios. Al tener en cuenta la inflación, los pensionistas aseguran su posición económica relativa. A partir del 2.002, las pensiones satisfechas según la normativa anterior también comenzaron a ser ajustadas siguiendo este índice. La tasa de reemplazo de los salarios es menor que la proporcionada por el régimen anterior de reparto. Esto se debe a que para el cálculo de la pensión se tiene en cuenta toda la vida laboral del trabajador y no sólo el periodo de cotizaciones más altas y a la aplicación del coeficiente basado en el aumento de la esperanza de vida. El pequeño pilar capitalizado podrá, si obtiene rentabilidades lo suficientemente importantes, mitigar esta diferencia.

La cuenta de reserva de primas está administrada por un organismo creado ad hoc dependiente de la Entidad Gestora de Pensiones del Ministerio de Hacienda. Las cotizaciones de cada asegurado se destinan a una cuenta individual. El ahorro acumulado en esta cuenta se invertirá en el instrumento financiero elegido por cada beneficiario anualmente. Si el trabajador no comunica a la gestora el fondo donde invertir sus ahorros, éstos se destinarán a la inversión en deuda pública y bonos del Estado. El interés devengado vendrá determinado por el resultado de la gestión del fondo. El riesgo de la inversión lo soporta cada beneficiario. Se puede empezar a percibir esta pensión a partir de los 61 años. El beneficiario puede solicitar una pensión vitalicia y traspasar así a la entidad gestora el riesgo de la longevidad. Se puede rescatar parte de la pensión y continuar manteniendo el resto invertido. El capital ahorrado por medio de estas cuentas individuales puede ser traspasado entre los cónyuges.

Descripciones del sistema sueco en INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION *La Seguridad Social en Suecia*, Monografía de Suecia para la 27ª Asamblea General de la AISS, Estocolmo, septiembre, 2.001. FERRERAS ALONSO, FIDEL. "El sistema de pensiones en Suecia". *Tribuna Social*, n.º 121 Año 2.000. Pág. 16-22. DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL, *Reparto y Capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*. Op. Cit. Pág. 306-322. KLINGVALL, MAJ-INGER "La reforma de las pensiones en Suecia", *Conferencia de Estocolmo El futuro de la Seguridad Social*, julio de 1.998, Federación de las Oficinas del Seguro Social, Suecia, 1.998, pág. 53-57. KÖNBERG, BO; PALMER, EDWARD; SUNDÉN ANNIKA. "The Swedish NDC Reform. The road to 1.994 legislation, the long implementation phase and remaining loose ends", *Pension Reform. Issues and prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC. The World Bank. 2.006. PALMER, EDWARD, "The Swedish Pension Reform Model: Frameworks and Issues", *Social Protection Discussion Paper*, n.º 0012, The World Bank, 2.000. PALMER, EDWARD. "Swedish pension reform. How did it evolve and what does it mean for the future?" *Coping with the pension crisis: where does Europe stands?*. Chicago. University of Chicago Press. 2.000. STAHLBERG, A.C., "Pension Reform in Sweden", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1.995 (4), Pág. 267-273. SUNDÉN, ANNIKA "The Swedish NDC Pension Reform" *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69, n.º 4, 1.998. SVENSSON, HANS "Enfoques latinoamericanos y europeos: Suecia" *Conferencia de Estocolmo El futuro de la Seguridad Social*, Op. Cit., págs. 201-211. TURNER, JOHN, "Cuentas individuales: la lección de Suecia". *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004. Pág. 75-97.

⁵⁶ El sistema italiano se compone de dos pilares, el principal, que está basado en las cuentas de cotización teórica y un segundo basado en la financiación capitalizada y complementario del de reparto. AZNAR LÓPEZ, MANUEL "Reforma de la seguridad social italiana. Medidas

Mongolia⁶⁰. Su fundamento consiste en agregar elementos actuariales, característicos de la financiación capitalizada, a la valoración de los derechos adquiridos de los afiliados⁶¹. Para ello, a cada trabajador se le asigna una cuenta en la que se va acreditando el valor de las sucesivas cotizaciones y el interés que devenguen, así como aquellos periodos en los que no exista obligación de cotizar pero se consideren como asimilados al alta. El resultado de esta cuenta es un valor teórico, no tiene correspondencia con un capital real, ya que las cotizaciones no se depositan en esta cuenta sino que financian las prestaciones de los jubilados actuales (de la misma forma que en un régimen de reparto de prestaciones definidas tradicional). Los derechos a pensión derivados de las cotizaciones son únicamente contables, no tienen equivalencia monetaria real y actual. Es un sistema virtual de capitalización ya que no se corresponde con dinero real⁶². La pensión se calcula en base al saldo de esa cuenta en el momento de la jubilación y la esperanza de vida prevista con la aplicación de unos coeficientes correctores. El interés utilizado para actualizar el valor de las cotizaciones no es el

introducidas en relación al factor edad”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° Extra 1. Año 2.007. Págs. 49 a 76. SALAFIA, ANTONIO “Italia. El proyecto de ley de reforma de los regímenes de pensiones estatutario y complementario” en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, año 1.995. TUMBARELLO, P. “Pension Reform in Italy”, World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*.1.999. Comisión Europea. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. Op. Cit. Pág. 161-190.

⁵⁷ GÓRA, M; RUTKOWSKI, M. “The quest for pension reform: Poland’s Security through diversity”. *Working Paper* 86, The World Bank, Washington DC, 2.000

⁵⁸ FOX, L.; PALMER, E. “Latvian Pension Reform”, *Social Protection Discussion Paper* n° 9922, World Bank, Washington DC, 1.999. TAVITS, M. “Policy learning and uncertainty: The case of pension reform in Estonia and Latvia”, *Policy Studies Journal*, 31 (4), 2.003. Pág. 643-660. El proceso de reforma en PALMER, EDWARD; STABINA, SANDRA; SVENSON, INGEMAR; VANOVSKA, INTA, “NDC strategy in Latvia: Implementation and prospects for the future” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006, pág. 397-424.

⁵⁹ PINHEIRO, V.; VIERA, S. “Reforma previsional en Brasil: la nueva regla para el cálculo de los beneficios”. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 97, CEPAL, Santiago de Chile. 2.000

⁶⁰ JOHN WILLIAMSON describe el modelo de cotizaciones teóricas a partir de las características de los regímenes implantados en estos países en WILLAMSON, JOHN, “Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar previsional de cotizaciones definidas teóricas” en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, n° 1, año 2.004, págs. 53-74.

⁶¹ Una descripción econométrica del modelo de cotizaciones definidas teóricas en PALMER, EDWARD, “What is NDC?” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006, pág. 17-33.

⁶² CICHON, MICHAEL. “Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿Un vino añejo en botellas nuevas?”. *Revista Internacional de Seguridad Social*. Volumen 52, n° 4. Año 1.999. Pág. 107.

generado por el mercado sino un índice de referencia determinado, como la evolución de los salarios o la del IPC.

Este modelo incorpora dos mecanismos que frenan las consecuencias del incremento de volumen de pasivos en el sistema. En un primer momento, al valor de la cuenta teórica de cotización se le aplica un coeficiente representativo de las variaciones en la esperanza de vida. Posteriormente, en el momento de acceder a la pensión de jubilación, el valor de lo acumulado en esta cuenta se pone en relación con la expectativa de vida, de forma que la cuantía de la pensión se incrementará a medida que el trabajador postergue su jubilación. Mediante esta fórmula el sistema incorpora en sí mismo un mecanismo para incentivar la permanencia en activo del trabajador.

El juego de las cotizaciones definidas teóricas permite desplazar el riesgo de un aumento de las necesidades financieras del sistema a los beneficiarios de la pensión de jubilación, que verán disminuida la cuantía de sus pensiones a medida que se eleven los gastos del sistema como consecuencia del aumento del número de pasivos⁶³, en contraposición a lo que ocurre en los regímenes de reparto de prestaciones definidas donde son las cotizaciones de los trabajadores en activo quienes soportan el aumento del gasto del sistema⁶⁴. Este mecanismo potencia la diversificación de los riesgos que se persigue con la implantación de un modelo multipilar. El riesgo demográfico derivado del aumento de la esperanza de vida es soportado también por los jubilados y no únicamente por los trabajadores ya que una variación al alza de la esperanza de vida modificaría el coeficiente para el cálculo de la cuantía de la pensión. Por otro lado, al configurarse como un régimen de reparto, este sistema permite que los riesgos derivados de la modificación de las circunstancias económicas, y los demográficos de forma compartida con los beneficiarios de las pensiones de jubilación, sean soportados

⁶³ El estudio de la aplicación de las cotizaciones teóricas en el sistema español de BOADO PENAS, MARÍA DEL CARMEN; DOMÍNGUEZ FABIÁN, INMACULADA; VIDAL MELIÁ, CARLOS, “Cuentas nocionales de aportación definida (NDC): solvencia y riesgo, aplicación al caso español”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, Nº 4. Año 2.007. Pág. 138, calcula una tasa de sustitución promedio del 62% en función del salario promedio de la carrera laboral a la edad de 65 años, después de 40 de cotización, lo que significa una tasa sensiblemente menor a la satisfecha con el actual sistema, (procura una tasa de sustitución teórica del 91% sobre el promedio de los últimos 15 años).

⁶⁴ En este sentido, WILLAMSON, JOHN B. “Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar jubilatorio de Cotizaciones Definidas Teóricas”. Op. Cit. Pág. 68.

por los trabajadores en activo ya que exige una adaptación de las cotizaciones a la evolución de estos factores.

El objetivo del mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas es controlar el incremento del coste de las pensiones producido por la elevación de las tasas de dependencia, aliviando al sistema financiero de los regímenes de pensiones de la presión derivada del envejecimiento de la población. Su resultado en el equilibrio financiero del sistema a largo plazo va a depender de los correctos ajustes actuariales que incorporen las proyecciones demográficas⁶⁵. La principal ventaja es que insta una vinculación directa entre lo cotizado y las prestaciones que se reciben a cambio. Para que los efectos redistributivos típicos de los sistemas de reparto no se vean mermados por la rigidez de los elementos actuariales, se requiere la incorporación de instrumentos necesarios que permitan esos subsidios cruzados que posibiliten la consecución del componente de solidaridad característico de los regímenes basados en el reparto. Con esta finalidad, en el sistema sueco, el Estado cotiza por el trabajador que permanece un periodo inactivo por cuidado de hijos. Una ventaja de los regímenes de cotizaciones definidas teóricas frente a los sistemas de reparto basados en prestaciones definidas es que el coste de los elementos redistributivos que se incorporen al sistema se torna explícito y, por tanto, éstos se introducirán mediante programas sociales específicos sujetos al debate político⁶⁶.

Otro de los efectos positivos de este mecanismo aparece al tomar en consideración toda la vida laboral del trabajador y tener en cuenta para el cálculo de la prestación las cotizaciones efectivamente satisfechas, ya que produce una desmotivación del fraude y la evasión de cotizaciones. Incorpora un incentivo directo para que el trabajador presione a las empresas para que cumplan con la obligación de

⁶⁵ LOUISE FOX y EDWARD PALMER cuestionan el equilibrio actuarial del régimen italiano al no haber previsto un mecanismo que corrija las posibles divergencias entre las tasas de cotización y el índice de 1,5% establecido como tasa de retorno, en FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD, "New approaches to Multipillar Pension Systems: What in the world is gong on?", Op. Cit., Pág. 99 y 128, nota 9.

⁶⁶ MICHAEL CICHON, entre otros efectos, subraya esta autonomía del sistema frente al poder político y la dotación de una mayor transparencia de las transferencias de recursos públicos al régimen de pensiones en "Un Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿Un vino añejo en botellas nuevas?".Op. Cit. Pág. 101-122.

cotizar y se obstaculiza el paso del trabajador al sector informal⁶⁷. De la misma manera, también se penaliza, mediante una reducción sensible del monto de la prestación, la jubilación anticipada o la incorporación tardía al mercado laboral, y mediante este sistema, se deja a la voluntad del trabajador la elección del momento de acceso a la jubilación, pudiendo optar entre jubilarse tarde con un incremento en la pensión o solicitar una pensión reducida en una edad más temprana⁶⁸.

El sistema se ajusta automáticamente ya que la elevación de la tasa de dependencia que se produzca por la modificación de la esperanza de vida es detectada por la fórmula que calcula el importe de la pensión al incorporar los coeficientes representativos de esta variable sin necesidad de intervención externa. Mediante este mecanismo se pretende mantener constante el flujo de recursos destinados al pago de pensiones, impidiendo un incremento inasumible del gasto. Un importante efecto de la incorporación de estos componentes de carácter actuarial al sistema es que elimina el riesgo de que los diferentes gobiernos, por razones puramente electoralistas, comprometan el equilibrio financiero del sistema al no adoptar medidas impopulares de recorte de la cuantía de las pensiones,⁶⁹ especialmente en materias tan sensibles como la relativa al cálculo de la prestación o la elevación de la edad mínima de acceso a la jubilación.

El mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas ha sido incorporado al modelo propuesto por el Banco Mundial⁷⁰, formando parte de sus operaciones de asistencia técnica a procesos de reforma de sistemas de pensiones, (Letonia), por sus

⁶⁷ TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*. Op. Cit. Pág. 49.

⁶⁸ Una evaluación de los posibles resultados de la aplicación del mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas sobre el mercado de trabajo en PALMER, EDWARD, "Exit from the labor force of older workers. Can NDC pension systems help?", *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 24(4), Oxford Blackwell Publishers, October, 1999. Pág. 461-472.

⁶⁹ Subrayan este efecto, BROOKS, SARAH M.; WEAVER, R. KENT "Lashed to the mast?: The politics of NDC pension reform", in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2006, pág. 346.

⁷⁰ MONIKA QUEISSER. "Reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, nº 2, año 2000. Pág. 45-46.

cualidades racionalizadoras en la financiación de los regímenes de reparto⁷¹ y la disminución de las distorsiones que, a su juicio, éstos producen en el mercado laboral. Además, la actuación de las cotizaciones definidas, aunque teóricas, producen una aproximación ideológica a los programas capitalizados y acostumbran a los trabajadores a la práctica de los regímenes basados en el ahorro individual, favoreciendo así el apoyo a una hipotética reforma privatizadora del sistema de seguridad social. A su vez, en la mayoría de los casos, junto con este mecanismo se ha introducido un pequeño pilar capitalizado, que en un futuro, cuando fueran asumibles los costes de transición, podría ver paulatinamente incrementada su dimensión⁷².

c. Administración Pública / Administración Privada.

Uno de los grandes ejes sobre los que gira el debate relativo a la reforma de la protección social es la elección entre el Estado o el mercado como sujeto más eficiente para administrar las pensiones de jubilación. Cada sistema encomienda su gestión a uno o a otro sector, o a ambos, determinando sus diferentes responsabilidades y la intensidad de su actuación. En países como Gran Bretaña⁷³, Perú y Japón se permite elegir, bajo

⁷¹ BÖRSCH-SUPAN, AXEL H. “What are NDC Systems? What do they bring to reform strategies?” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006, pág. 36.

⁷² Unos interesantes estudios sobre la posibilidad de incorporar este modelo al sistema español en BOADO PENAS, MARÍA DEL CARMEN; DOMÍNGUEZ FABIÁN, INMACULADA; VIDAL MELIÁ, CARLOS, “Cuentas nocionales de aportación definida (NDC): solvencia y riesgo, aplicación al caso español”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, Nº 4. Año 2.007. Pág. 117-140. DEvesa CARPIO, JOSE ENRIQUE y VIDAL-MELIÁ, CARLOS, “Cuentas Nocionales de Aportación Definida (NDC’s). ¿Cuál hubiera sido el efecto de su implantación en el sistema de pensiones español?, *Moneda y Crédito*, nº 219, año 2.004, pág. 101-141. VIDAL-MELIÁ, CARLOS; DOMÍNGUEZ-FABIÁN, INMACULADA “The spanish pension system: issues of introducing NDCs” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006, pág. 611-637.

⁷³ En el Reino Unido existe una pensión básica cuya cuantía es proporcional a los años de cotización y un régimen público ligado a los salarios (State Second Pension, que ha sustituido desde el año 2.002 al State Earnings-Related Pension Scheme-SERPS). Los trabajadores se

una serie de condiciones, entre destinar las cotizaciones obligatorias al sistema público de pensiones o a fondos privados de pensiones. En otros modelos, el Estado actúa sobre el mercado mediante la subvención, a través de incentivos fiscales, la contratación de planes de pensiones voluntarios (Canadá, EEUU, Alemania,...). La tensión entre el sector público y el privado en la gestión de la seguridad social es una manifestación más de la revolución ideológica neoliberal que se expande desde las dos últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad y que supone la caracterización del mercado como factor principal de organización del nuevo orden mundial. Esta preeminencia del rol del sector privado, que supone una ruptura con el modelo consolidado de gestión del régimen de jubilación, es defendida por el Banco Mundial y, junto con la financiación capitalizada de las pensiones, va a caracterizar su modelo. La determinación de las funciones del Estado en la protección social va a conformar el principal punto de controversia entre las diferentes posiciones doctrinales, aunque el elemento común de todos los modelos de reforma, independientemente la posición dogmática de la que partan, es el abandono por parte del Estado de la competencia exclusiva en el ámbito de la seguridad social. Los defensores del régimen público de reparto, aún destinando al Estado, como garante último del principio de solidaridad, la mayor parte de la gestión, van a comenzar a admitir la participación de entidades privadas en la administración de las pensiones de jubilación en su nivel obligatorio y no sólo en el nivel voluntario o complementario como hasta ahora.

pueden desafiliarse del segundo (no del primero) si optan por cotizar a una pensión profesional, empresarial o personal. Estos planes sustitutivos del régimen público están sujetos a determinadas condiciones y requisitos, principalmente las pensiones que ofrezcan tienen que ser similares a las ofrecidas por el régimen público, de manera que tienen que ofrecer prestaciones cuya cuantía sea como mínimo igual a las del régimen público si los planes privados se basan en prestaciones definidas y, en el supuesto de configurarse como plan de aporte definido, las cotizaciones tienen que ser de la misma cuantía que las que se hubieran satisfecho al régimen público. BLAKE, DAVID, *Pension Schemes and pension funds in the United Kingdom*. Oxford University Press. Segunda edición, año 2.003. DISNEY, R.; EMMERSON, C.; WAKEFIELD, M. "Pension reform and saving in Britain", *Oxford Review of Economic Policy*, nº 17, 2.001. Pág. 70-94. MAMTA MURTHI, J.; ORSAZG, MICHAEL; ORSAZG, PETER R. "Administrative cost Under a decentralized approach to individual accounts: lessons from United Kingdom", in *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2.001. Pág. 308-335. STANTON, SAVID. "La reforma del sistema de pensiones en el Reino Unido: desafíos y experiencias" *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº Extraordinario dedicado a la Seguridad Social. Año 2.006. Pág. 39-58.

En el modelo teórico presentado por el Banco Mundial, el Estado se retrae y sólo permanece como agente exclusivo en el núcleo del sistema. En todo caso, la participación del Estado es necesaria ya que incluso en los sistemas de administración privada mantiene la potestad reglamentaria y de control. No hay que olvidar que sólo el Estado puede imponer la obligatoriedad de participación en el sistema y que ésta es indispensable para su sostenimiento. A nivel de gestión, el sector público se convierte en un mero responsable subsidiario ante el beneficiario de las prestaciones mediante el establecimiento de las garantías que operen en el sistema. El Estado conserva únicamente con carácter de exclusividad la administración de las prestaciones de carácter asistencial, cuyas especiales características hacen imposible la cesión de esta parcela de la protección social a la iniciativa privada.

El espacio abandonado por el Estado es ocupado por el mercado. El nivel de participación del sector privado va a depender del modelo por el que se opte. En los modelos sustitutivos, aquellos en los que, como el chileno, el nivel contributivo en su integridad es gestionado por entidades privadas, la competencia exclusiva sobre la administración del régimen de pensiones se reasigna al mercado. En los modelos paralelos o duales, como el establecido en Perú o en Colombia, se mantiene el régimen público de reparto y se introduce paralelamente un régimen privado de capitalización de forma que el afiliado pueda optar entre pertenecer a uno o a otro. En estos sistemas, el Estado brinda un producto similar al ofertado por el mercado⁷⁴, compitiendo directamente con éste. En el modelo mixto, la administración pública y el sector privado se complementan en la gestión del régimen de pensiones, situándose cada uno de ellos en un determinado nivel que administra de forma exclusiva. El pilar contributivo del régimen de pensiones es dividido en dos y la gestión de cada segmento se asigna al Estado o al mercado.

Incluso en los regímenes donde la apertura a la participación privada se limita al establecimiento de un pilar voluntario, el mercado está adquiriendo un papel esencial. No se trata simplemente de permitir un pequeño ámbito de actuación de las entidades

⁷⁴ Produciéndose un fenómeno denominado como *renuncia parcial al régimen obligatorio* o *opting out*. GRUAT, JEAN-VICTOR. “Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones” en *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*. OIT, 1.998. Pág. 28.

privadas sino que las funciones encomendadas al mercado van más allá y adquieren un carácter primordial. Las proyecciones demográficas presentan un progresivo envejecimiento de la población⁷⁵ y este incremento de las tasas de dependencia repercutirá en los regímenes de pensiones en la medida en que se incremente el número de pensiones demandadas al sistema mientras que, paralelamente descende el número relativo de cotizantes. La consecuencia directa de esta sobrecarga financiera se manifestará en la incapacidad del sistema para mantener las tasas de reposición de las pensiones a un nivel equivalente al actual. Para facilitar el sostenimiento del poder adquisitivo de los futuros jubilados, los Estados están promoviendo la participación de los trabajadores en fondos de pensiones de empresa e individuales con el objeto de que constituyan reservas de ahorro que compensen la disminución en la cuantía de las prestaciones. Mediante estas acciones se va conformando una nueva convergencia entre lo público y lo privado en materia de pensiones en la que el mercado adquiere una mayor relevancia en la determinación de las tasas de reposición de las prestaciones de jubilación futuras.

Algunas instituciones como la OIT, caracterizadas por su defensa de los sistemas públicos de seguridad social, comienzan a admitir que las funciones de la iniciativa privada en la protección social adopten una mayor intensidad, proponiendo modelos en los que el Estado cede parte de sus competencias del nivel contributivo obligatorio. La diferencia entre las posiciones de los defensores del modelo de regímenes de pensiones público y del privado no radica ya en la pertinencia o no de permitir la entrada de la iniciativa privada sino en el volumen de las competencias que se la ceden, así como en la rigidez de la regulación que opere sobre la actividad del sector privado.

La defensa de la privatización de la administración de las pensiones de jubilación se fundamenta a partir de la flexibilización de las opciones de aseguramiento de los trabajadores producida por la adaptación de la protección social al mecanismo

⁷⁵ Los indicadores del proceso de envejecimiento de la población europea se manifiestan en el incremento de la edad media, que aumenta aproximadamente cuatro meses por año (de 36,4 en 1.998 a 37,8 en el 2.000; 41,1 en el 2.010 y 44,6 en el 2.025). El porcentaje de mayores de 65 años en el Unión Europea aumentará del 15,4% en 1.998 al 17,9% en 2.010, alcanzando el 22% de la población en el periodo comprendido entre 2.010 y 2.025. Datos reflejados en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, (CES), *Vida laboral y prejubilaciones*. Informe N° 2. Madrid. Año 2.000. Pág. 10.

del mercado. Se individualiza el procedimiento asegurador y el beneficiario adquiere una nueva libertad de elección en el nivel de protección. Va a ser el trabajador el que diseñe su protección dentro de las opciones ofrecidas por el mercado. Abandona el tradicional papel pasivo como mero receptor de prestaciones y se convierte en un sujeto económico activo, de manera consecuente con esta nueva libertad de configuración individual del aseguramiento. El trabajador interactuará con los restantes factores financieros participando en la determinación de los elementos constitutivos de las prestaciones. Los trabajadores, convertidos ahora en consumidores⁷⁶, adecuarán su demanda de protección social a sus necesidades y posibilidades económicas. El desempeño de sus nuevas funciones se manifestará en la oferta al mercado financiero de capital ahorrado, en la demanda de productos financieros de inversión y de sus garantías financieras complementarias, en las tasas de demanda en el mercado de rentas vitalicias,... de forma que serán los mismos trabajadores, junto con los restantes agentes, los que establezcan la cuantía de las prestaciones, el coste de éstas, la edad efectiva de jubilación...

⁷⁶ La misma caracterización de los trabajadores como consumidores en JEAN-VICTOR GRUAT. "Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones", Op. Cit. pág. 28.

4. La presión demográfica sobre los regímenes de pensiones

La configuración futura de los regímenes de pensiones está condicionada por su necesaria adaptación al fenómeno del envejecimiento de la población. El creciente número de beneficiarios de pensiones de jubilación se genera, fundamentalmente, por el acceso a esta prestación de los nacidos durante la generación del *baby-boom*. La demografía va a tener importantes repercusiones en la financiación del sistema y abre el debate sobre la viabilidad de los actuales modelos basados en el reparto. Las grandes transferencias de recursos financieros dirigidos a la población anciana, no únicamente en el ámbito pensional sino también en asistencia social, sanitaria, atención a la dependencia,... podrán producir graves distorsiones en el marco económico y comprometer la inversión pública en otros sectores.

La población mundial anciana pasará de 500 millones en 1990 a casi 1.500 millones en el año 2.050⁷⁷. En el año 2.030 el número de ancianos se triplicará, situándose en 1.400 millones, produciéndose la mayor parte de este aumento en los países en desarrollo, de éstos más de la mitad en países asiáticos y de los cuales más de una cuarta parte corresponden a China⁷⁸. Lo primero que hay que tener en cuenta a la

⁷⁷ ABÍO, GEMA, BONIN, HOLGER; GIL, JOAN y PATXOT, CONCEPCIÓN subrayan como “Este contexto demográfico será particularmente severo en el caso español. Aunque la tasa de fertilidad, entre las más bajas del mundo, se recupere, se prevé que la tasa de dependencia se duplique en los próximos cincuenta años. Diversos autores sugieren que el sistema de pensiones no está preparado para afrontar esta situación y que, de no reformarse, podría alcanzar un déficit del 2 al 3% del PIB en las próximas décadas. Según el Instituto de Demografía (1.994), la tasa de dependencia (medida como el número de personas de 65 y más años por cada 100 personas en edad de trabajar, entre 15 y 64 años) pasará de 22,5 en 1.996, a 33,4 en 2.026, llegando a 50,5 en 2.050”, en “El impacto intergeneracional de la reforma de las pensiones en España: un enfoque de contabilidad generacional” en *Cuadernos Económicos de ICE*, Número 65, Año 1.999. Pág. 102. La estructura de la edad entre los ancianos en España también está cambiando, la población de los mayores jóvenes han crecido en los últimos 30 años un 90% y los octogenarios lo han hecho un 195%. Los octogenarios representan en la actualidad el 3,8% de la población y en el año 2.050 serán ya el 10% de la misma, esto es, uno de cada tres mayores. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*, Madrid, julio de 2.005. Pág. 21 y 22.

⁷⁸ Datos del BANCO MUNDIAL expuestos en su informe *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 1.

hora de analizar y comparar las estadísticas demográficas es la gran diferencia entre la edad cronológica y la edad funcional existente entre los países dependiendo del nivel de desarrollo económico que presentan, y así, una persona de 45 años es anciana en África donde la esperanza media de vida al nacer no supera los 51 años⁷⁹, edad ésta que se sitúa muy lejos de la vejez en Europa. Las implicaciones del desfase que presenta la evolución de la edad funcional respecto a la cronológica en los países industrializados, donde la vejez en el sentido fisiológico se alcanza cada vez más tarde, van a ser consideradas en el establecimiento de una nueva edad de acceso a la jubilación.

La proporción de población anciana aumenta con el ingreso per cápita, de forma que en los países de ingreso bajo los ancianos representan el 7% y en los de ingreso alto superan el 17%⁸⁰. Los países de la OCDE en la actualidad dedican como media el 10% de la renta nacional⁸¹ a las personas mayores de 60 años, que constituyen un 18% de la población total. En el año 2.030, la proporción de la población mayor de 60 años representará un 31% y los gastos tendrán que aumentar en la misma proporción⁸². Las proyecciones sobre la evolución demográfica española manifiestan la misma tendencia: en el año 2.005 los mayores de 65 años suponían el 17% de la población total y en el año 2.050 esta cifra se elevará hasta el 33,5%⁸³. Si tomamos el porcentaje del PIB destinado a financiar las obligaciones de pago de pensiones en 1.995 y la proyección de este gasto en el año 2.030 comprobamos como en Estados Unidos se pasará del 4,1% al

⁷⁹ WORLD BANK, World Development Indicators on line, (www.devdata.worldbank.org/data on line). En África los indicadores de población son estremecedores, la edad media en el año 2.005 se situó en 18,9 años, y en Mali, Níger y Uganda no llega a los 16 años. ONU, Population Division, "The diversity of changing population age structures in the world", *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, September, 2.005, Pág. 12

⁸⁰ WORLD BANK *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit., pág. 32.

⁸¹ Un gasto en pensiones como porcentaje del PIB eficiente, esto es, que no produzca distorsiones significativas en la economía nacional, no debería superar el 10%. Así lo entiende DISNEY, RICHARD. "OCDE public pension programmes in crisis: an evaluation of the reform options". *World Bank Pension Reform Primer Paper*, Social Discussion Paper Series nº 9921. 1.999. Pág. 6.

⁸² GILLION, COLIN; TURNER, JAMES; BAILEY, CLIVEY; LATULIPPE, DENIS, "Social Security Pensions: Development and reform". International Labour Office, Geneva, 2.000, Pág. 644.

⁸³ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*. Op. Cit. Pág. 1.

6,6%⁸⁴, y en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea el gasto en pensiones aumentará entre 3 y 5 puntos porcentuales del PIB en las próximas décadas⁸⁵. Al presupuesto dedicado a las pensiones de jubilación (que en el caso español se estima que pasará del 7,71% del PIB en el año 2.005 al 12,93% del PIB en el año 2.040 y llegará al 14,51% del PIB en el año 2.050⁸⁶) hay que añadir el que financia los gastos médicos⁸⁷, de asistencia social y de protección a las situaciones de dependencia, que aumentarán exponencialmente a medida en que envejezca la población.

En Europa habrá grandes variaciones en el perfil de edad de la población producidas por la baja natalidad, que no supera los dos hijos por mujer y no permite el reemplazo generacional, y el aumento de la esperanza de vida que ha pasado de los 60 años en 1.970 a los 78 en el año 2.000⁸⁸. El número de personas mayores de 65 años en

⁸⁴ RICHARD DISNEY. "ODE public pension programmes in crisis: an evaluation of the reform options". *World Bank Pension Reform Primer Paper*. Op. Cit. pág. 8.

⁸⁵ COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. Op. Cit. Pág. 13. Las proyecciones para España contenidas en este informe exponen que el gasto en pensiones pasará del 8,8% del PIB en el año 2.005, al 9,9% en el 2.020, 12,6 en el 2.030, 16% en el 2.040 y 17,3% en el año 2.050.

⁸⁶ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*. Op. Cit. Pág. 39.

⁸⁷ En Estados Unidos el gasto en salud como porcentaje del producto nacional se incrementó de 5.1% en 1.960 a 12,2% en 1.990, y en Canadá el aumento fue de 5.5 a 9.5% en el mismo periodo. LEVY, SANTIAGO "Opciones de financiamiento de la Seguridad Social". XLVI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. II Asamblea General Extraordinaria. México, octubre de 2.002. *Revista de Seguridad Social*, n° 239, noviembre-diciembre 2.002. Pág. 3. En el entorno de la Unión Europea se prevé un incremento en el gasto público dedicado a la salud derivado del cambio demográfico entre el 1,5% y el 4% del PIB hasta el año 2.050. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas, 22 de octubre de 2.003. Pág. 5. Ahora bien, como concreta SIGG, ROLAND en "A global overview on social security in the age of longevity", *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, September, 2.005, Pág. 5, la mejora de las condiciones físicas y de salud de los mayores de 65 que acompaña el desarrollo social, contendrá el gasto en asistencia médica en este grupo de edad, que únicamente se elevará notablemente en el caso de los mayores de 80. Se calcula que la población mundial de edad muy avanzada o "cuarta edad" pasará de los 87 millones actuales a 160 millones en el año 2.025, alcanzando los 394 en el 2.050. ONU, Population Division, "The diversity of changing population age structures in the world", Op. Cit. Pág. 4.

⁸⁸ ROTHER, P.C.; CATENARO, M.; SCHWAB, G., "Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Protection Result" *Pension Reform Primer*, Social Protection Discussion Paper, n° 0307, Banco Mundial, año 2.003, Pág. 3.

la Unión Europea aumentará de los 61 millones del año 2.000 a 103 millones en el año 2.050, que supone un incremento cercano al 70%⁸⁹.

La tasa promedio de dependencia de la vejez en la Unión Europea medida como la ratio de personas mayores de 65 años frente a la población activa, pasará del 27% en el año 2000 hasta más del 53% en el 2.040⁹⁰, lo que significa que de los cuatro trabajadores existentes por cada pensionista, hacia la mitad del siglo XXI en la Unión Europea únicamente trabajarán dos personas por cada pasivo⁹¹, y las proyecciones para España indican que la proporción entre pensionistas y activos pasará del uno por cada

⁸⁹ COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN (655/01-EN final*. Bruselas, 24 de octubre de 2.001. Pág. 12.

⁹⁰ UE. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA, *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos*, Bruselas, 6 de noviembre de 2.000, pág. 40-41. Algo menores son las tasas expuestas en el Informe COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, pág.110, que reflejan una tasa de dependencia para el conjunto de los países miembros del 24% en el año 2.000 y del 49% en el año 2.050. Valores similares se encuentran en el informe de la COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. *Demography Report 2.008*, Bruselas, SEC (2.008) 2911.

⁹¹ ALONSO MESEGUER, JAVIER; HERCE SAN MIGUEL, JOSÉ ANTONIO en “Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones”, *Cuadernos Económicos de ICE* N° 65, Año 2.000. Pág. 97, estiman que las posibilidades de evitar el déficit del sistema pasan por mantener la relación entre afiliados y pensionistas por encima de 1,7 afiliados por pensión y calculan que este valor no se alcanzará hasta poco antes del 2.025, iniciándose la disminución de esta relación a partir de 2.005. BOADO PENAS, MARÍA DEL CARMEN; DOMÍNGUEZ FABIÁN, INMACULADA; VIDAL MELIÁ, CARLOS, “Cuentas nocionales de aportación definida (NDC): solvencia y riesgo, aplicación al caso español”. Op. Cit. Pág. 138-139, entienden que la única manera de mantener el actual nivel de pensiones sin incrementar las tasas de cotización y de forma compatible con la viabilidad financiera de nuestro sistema es con un crecimiento promedio futuro del PIB similar al promedio de los últimos 40 años, lo que está muy lejos de las proyecciones de crecimiento pronosticadas. Un estudio de la evolución del gasto en pensiones de jubilación y las propuestas de modificación del régimen de reparto en FERRERAS ALONSO, FIDEL. “La pensión de jubilación: ¿cuestión de Estado o de mercado?” *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*. N° 148. Año 2.003. Pág. 9-28. En todo caso hay que tener en cuenta que las variaciones entre los indicadores macroeconómicos reales y los utilizados en las proyecciones de la sostenibilidad de nuestro sistema son significativas. El Ministerio de Trabajo e Inmigración en su *Anexo al Informe de Estrategia de Pensiones, 2.008-2.010*, utiliza, para el año 2.009, un índice de un 2,7% representativo del incremento del PIB real y un incremento de la productividad del 1,3%, con un incremento porcentual del nivel de empleo del 1,4%. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Anexo al Informe de Estrategia de Pensiones, 2.008-2.010*. Madrid, septiembre de 2.008, pág. 69

tres actual a 1,3 jubilado por cada trabajador⁹². Esta tasa se elevará en Alemania del 24% en 2.000 al 49% en el año 2.050, en Francia se pasará del 24% en 2.000 al 46% en 2.050, en Italia del 27% al 61% en las mismas fechas, en el Reino Unido las cifras se corresponden con el 24% y el 42%, en Portugal del 23% al 46% y en España, del 25% al 60%⁹³.

Los valores de estas proyecciones para las próximas décadas hay que considerarlos como meramente orientativos, y únicamente deberíamos tenerlos en cuenta en lo que respecta a la tendencia que refleja más que como predicciones de seguro cumplimiento. Los elementos que sirven de base para el cálculo de los factores que condicionan la suficiencia financiera de los sistemas de seguridad han sufrido importantes modificaciones en el primer lustro del presente siglo, por lo que el resultado final podría mostrar diferencias sustanciales, fundamentalmente en lo relativo a la dependencia futura y sus derivaciones en la suficiencia presupuestaria de la seguridad social. En este sentido es importante resaltar para el caso español como la población total estimada para el año 2.005 presenta una diferencia con la real de más de cuatro millones de personas⁹⁴. Otro elemento a considerar es el comportamiento de los flujos

⁹² DE LA VILLA DE LA SERNA, JUAN. “La difícil financiación de las pensiones públicas, en particular las de jubilación” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 476.

⁹³ COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. Op. Cit. Pág. 110. En el informe del año 2.006 del COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers, (2.004-2.050)*, Special Report 1/006, Bruselas, pág. 52, se mantienen proyecciones similares. Se calcula una tasa promedio de dependencia en la Unión Europea del 51% en el año 2.050, y los valores para los países sufren incrementos que, en algunos casos son importantes, (en el 2.050 se considera una tasa de dependencia en Alemania del 52%, en Francia, del 46%, en Italia, del 62%, en España, del 66%, en el Reino Unido, del 45% y en Portugal del 59%).

⁹⁴ En la página 109 del informe del COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, se da un valor a la población total española de 39,7 millones de personas para el año 2.005. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística publicadas en www.ine.es para ese mismo año contabilizan una población total de 44.108.530 de personas, de las cuales 40.377.920 son españoles y 3.730.610 son extranjeros. Esta diferencia se arrastra durante toda la serie hasta el año 2.050. En el informe del año 2.006, pág. 33, se refleja una población total para el año 2.004 de 42,3 millones y las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a enero de 2.004 registran una población de 43.197.684 personas.

migratorios en Europa⁹⁵ cuyo análisis es obviado en estos informes⁹⁶ y por tanto no se evalúa el impacto que los inmigrantes pueden generar en el volumen de la población trabajadora y las consecuencias que esta incorporación de nuevos cotizantes podrán producir en la tasa de dependencia que deba soportar el sistema⁹⁷.

Las proyecciones del Banco Mundial reflejan la misma tendencia:

⁹⁵ CICHON, M. et al., “White and prosperous: How much migration does the aging European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?”, *Compendium of the Fourth International Research Conference on Social Security: Social Security in a long life society*, Antwerp, 5-7 mayo, 2003, Ginebra, International Social Security Association, 2.003.

⁹⁶ Únicamente en el informe del año 2.006 *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers, (2.004-2.050)*, pág. 33, se comienza a tener en cuenta la influencia que pueda tener la inmigración en la financiación de la seguridad social, aunque sólo 3 países, Alemania, España e Italia, proporcionan datos de población ajustados según la inmigración.

⁹⁷ Los estudios que analizan el impacto que la evolución de la población inmigrante pueda tener en la sostenibilidad financiera de nuestro sistema de pensiones concluyen que el flujo migratorio aplazará el momento de entrada en déficit del sistema. JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad*, MTAS, enero 2.007, disponible en www.seg-social.es, pág. 36, calcula que la inmigración desplazará la crisis desde los años 2.015-2.020 hasta los años 2.020-2.025. JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en España*. MTAS, 2.006, disponible en www.seg-social.es, Pág. 177-178, sitúa la entrada en déficit del sistema en el año 2.020, fecha en la que habrá que comenzar a utilizar el Fondo de Reserva. A conclusiones similares llegan HERCE, JOSE A. y JAVIER ALONSO MESEGUER, “Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2.050”, FEDEA, Documento de trabajo 2.003-02. Julio de 2.003. Pág. 47. DEL BRIO CARRETERO, JUAN F.; GONZÁLEZ RABANAL, M^a DE LA CONCEPCIÓN. “Una proyección del gasto en pensiones en España: análisis de su viabilidad”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004. Pág. 123, calculan que el gasto de la seguridad social española será insostenible en el año 2.030, a no ser que el mercado laboral consiga absorber un flujo anual de 150.000 inmigrantes y en un proceso de convergencia económica con Europa. CONCEPCIÓ PATXOT señala que los resultados globales de la entrada de inmigración sobre la sostenibilidad depende crucialmente del ritmo de integración y de la cualificación de los inmigrantes. PATXOT, CONCEPCIÓ. “Estrategia de prolongación de la vida activa: los componentes económicos-financieros (evaluación de los efectos del envejecimiento en la política pública mediante contabilidad generacional: lecciones para la reforma)”. *Revista del Ministerio de Trabajo*, N° Extraordinario. Año 2.006. Pág. 158-159. Nota 12.

Cuadro 1.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS, POR GRUPOS DE PAÍSES

	2.000	2.010	2020	2.030	2.050
OECD	19,9	23,1	27	30,7	31,2
Transition Countries	17	18,2	21,5	22,7	26,5
Latin América	7,7	9,3	12,2	16	23,5
Asia	7,3	8,6	11,6	15	20,7
Middle East, North Africa	7,3	8,1	10	12,4	18,1
Sub-Saharan Africa	4,4	4,5	4,9	5,9	9,9

Fuente: Banco Mundial (1.998)⁹⁸.

La presión que la evolución de la pirámide poblacional ejercerá sobre los sistemas de seguridad social habrá que analizarla teniendo en cuenta la cobertura real del sistema, factor éste que marcará la capacidad de minorar la tasa de dependencia mediante la incorporación de un mayor número de trabajadores. Las diferentes posiciones científicas sobre la posibilidad de que con un aumento del número de cotizantes se pudiera contrarrestar el incremento en las tasas de dependencia, va a abrir las puertas a los diferentes planteamientos sobre el futuro de las pensiones de jubilación tal y como las conocemos hasta ahora. Como se expone en IV. A. 1) *La viabilidad financiera de los sistemas públicos de reparto*, la OIT considerará como política prioritaria para salvaguardar las pensiones públicas, la iniciación inmediata de acciones políticas encaminadas a incrementar el número de cotizantes. Por el contrario, el Banco Mundial encontrará en la presión demográfica una de las justificaciones más importantes para transformar globalmente el sistema de pensiones. Este fue el caso del apoyo a la reforma en Hungría por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional donde la tasa de dependencia se había elevado hasta límites insostenibles ya en 1.993, con 0.75 beneficiarios de pensiones por cada participante que contribuía, lo

⁹⁸ Reflejado en FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD "New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?", Op. Cit., pág. 95. En la Europa de los 15, el número de personas de edad comprendida entre los 15 y los 64 años por cada mayor de 65 años va a disminuir de los 4,2 en el año 2.000 a un 2 en el año 2.050. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Budgetary challenges posed by aging populations: the impact of public spending on pension, health, and long-term care for the elderly and possible indicators of long-term sustainability of public finances*. EPC/ECFIN/655/ 01-EN, final, 2.001, tabla 3.4, pág. 21 y anexo 7, pág. 109-110.

que situó la tasa de cotización en el 33%⁹⁹. Según estudios del Banco Mundial¹⁰⁰ todos los países, tanto aquellos con perfiles demográficos jóvenes como aquellos que presentan una transición demográfica avanzada, van a experimentar un aumento del coeficiente de dependencia de tal magnitud que originará que la tasa de aportes necesarios para mantener los actuales regímenes de pensiones con prestaciones equivalentes a una tasa de sustitución de ingresos del 40%, se duplique en las próximas décadas.

Los países con economías emergentes van a afrontar una tasa de dependencia mayor que la que tenían los países industrializados en la misma etapa de desarrollo económico. Según las previsiones de la OIT¹⁰¹, en las regiones más desarrolladas, el aumento del porcentaje de población de más de 60 años estimado para el periodo comprendido entre el año 2000 a 2.050 es de un 72% y el de la población mayor de 80 años, de 208%. Las estimaciones para las regiones menos desarrolladas marcan un porcentaje sensiblemente más elevado, de un 150% para las personas mayores de 60 años y de un 393% para la población que supere los 80 años. Las causas de este envejecimiento las encontramos en la disminución de la fecundidad y de las tasas de mortalidad como consecuencia de la mejora en las condiciones de vida y los avances médicos. La evolución de la pirámide poblacional en estas regiones va a suponer un importante reto a la protección social al verse obligados a afrontar una tasa de dependencia mayor que la presentaban los países industrializados en la misma etapa de desarrollo económico, y así se van a ver obligados a sostener a un mayor número de pasivos con los recursos que puedan aportar unas economías caracterizadas por su fragilidad.

⁹⁹ Datos del BANCO MUNDIAL expuestos en su informe *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 2.

¹⁰⁰ Análisis reflejado en BANCO MUNDIAL, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 353-354, tomando como ejemplos de la diferente evolución demográfica y de desarrollo económico Argentina, China, Hungría, Japón y Kenya.

¹⁰¹ OIT, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*, Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8-12 de abril de 2.002, Pág. 3.

En los países en desarrollo, las consecuencias derivadas del envejecimiento de la población se ven acrecentadas por la deficiente cobertura que caracteriza a los sistemas de seguridad social de estas regiones. El gran volumen del sector informal que sufren estas economías se ha convertido en uno de los principales factores impeditivos del funcionamiento eficiente de sus sistemas de seguridad social y si continúa manteniéndose esta tendencia, la presión sobre el presupuesto futuro de la seguridad social derivada del incremento en las tasas de dependencia se unirá a la producida por la incapacidad del sistema de incorporar un porcentaje suficiente de la población económicamente activa. En consecuencia, si no se adoptan las acciones necesarias para mejorar la cobertura real de los sistemas de seguridad social, el descenso del número de trabajadores producido por la evolución de la natalidad se verá agravado por la falta de participación de éstos en el sostenimiento de los ancianos. Las implicaciones van más allá de un problema meramente económico puesto que el riesgo de desprotección hacia la vejez se ve agudizado por la desestructuración de los mecanismos informales de protección a los ancianos como consecuencia de las transformaciones en la organización familiar y social.

Por su importancia en el futuro desarrollo de la seguridad social en estas regiones, tanto los partidarios de las reformas encaminadas hacia una financiación capitalizada como los defensores de los regímenes de reparto focalizan sus análisis en la mejora de las condiciones para extender la cobertura de los sistemas de seguridad social de estos países.

5. Posiciones ideológicas sobre la reforma de las pensiones

En el planteamiento de una reforma tan profunda y radical del sistema de seguridad social, como es la de permitir la gestión y control de un volumen significativo de las cotizaciones sociales y de las pensiones por entidades de carácter privado y la de optar por una pensión capitalizada, entran en juego muchos factores. Cobra gran importancia la valoración social que se dé a la asistencia a los ancianos y a los ciudadanos desprotegidos ya que los principios y valores predominantes uniformarán el sistema de seguridad social. Por otro lado, no se pueden olvidar las repercusiones económicas de los sistemas previsionales. El régimen de financiación, el modelo de gestión y el porcentaje de ahorro global y de riqueza nacional que se destine al sistema de seguridad social influirán directamente sobre las variables macroeconómicas y sobre los mercados de trabajo. Asimismo, hay una serie de riesgos a los que hay que hacer frente y que repercutirán de una forma más o menos grave en el sistema dependiendo de su configuración. Los que cobran más importancia son el riesgo demográfico, el económico, las decisiones de carácter político, los riesgos administrativos e institucionales y los riesgos personales derivados de incapacidades, desempleo,...

Los riesgos que plantea la evolución demográfica se deben al incremento de la esperanza de vida que, junto con la disminución de la natalidad, producen un aumento de las tasas de dependencia entre los trabajadores en activo y los pasivos. Los riesgos económicos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social se producen por las variaciones en las magnitudes macroeconómicas, que influyen directamente en su funcionamiento (precios, salarios y rentabilidades imprevistas de los mercados financieros). Los riesgos políticos se presentan cuando los compromisos por pensiones no están razonablemente fundamentados en razones técnicas y se prometen pensiones superiores a las económicamente viables o cuando no se afrontan reformas necesarias para la regeneración de la estructura del sistema de seguridad social por miedo a su

impopularidad. Los administrativos e institucionales son consecuencia de la falta de capacidad para reglamentar los mercados financieros, controlar eficazmente las entidades gestoras de los planes de pensiones y para ejercer una gestión eficiente de los recursos.

La nueva configuración de la Seguridad Social se va a traducir en una modificación de la distribución competencial entre el sector privado y el Estado, con la consiguiente modificación del entramado de relaciones entre éstos y los ciudadanos. El Estado se retrae y abandona su competencia exclusiva en la gestión y administración de las diferentes prestaciones satisfechas por la Seguridad Social. El sector privado va ocupando el espacio liberado por el Estado y sus competencias, y, aunque el grado de participación dependerá del modelo elegido en la reforma, superarán con mucho las funciones ejercidas hasta ahora.

Desde el comienzo de la década de los 90 el debate internacional sobre la reformas de los sistemas de pensiones ha estado dominado por dos posiciones doctrinales enfrentadas.

La primera está liderada por las teorías surgidas en el entorno del Banco Mundial, y que han ido suscitando el interés de otras instituciones como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. Las investigaciones del Banco Mundial sobre la naturaleza y modelos teóricos de los sistemas de seguridad social se desarrollan paralelos a los programas de apoyo al desarrollo y estabilización económica financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fundamentalmente en el área de América Latina y en Europa del Este y en los que las reformas de los regímenes de pensiones se encuentran en el eje de su actuación. Su enfoque es predominantemente económico. Propugnan una reforma estructural de los sistemas de pensiones mediante la introducción de la capitalización individual como base fundamental del sistema y su administración por el sector privado. Postulan, como finalidad principal de los sistemas de seguridad social, la promoción de los mercados de capitales mediante los sistemas de pensiones y sus argumentaciones son fundamentalmente de carácter macroeconómico. La gestión de las pensiones se confía al sector privado para dotar de mayor eficiencia su administración. El Banco Mundial propone un sistema de pilares múltiples donde el pilar principal se configure como un régimen obligatorio de

cotizaciones definidas, sujeta a una financiación capitalizada y gestionada por entidades privadas.

En el otro extremo se encuentran las teorías basadas en principios sociales y que son sostenidas principalmente por la OIT y otras organizaciones internacionales como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Su objetivo es fundamentalmente social, esto es, ofrecer protección a ancianos, sobrevivientes, inválidos y a los que tienen familiares a cargo. Fundamentan su postura en que los riesgos resultantes de las reformas que proponen el Banco Mundial y el FMI no resuelven los problemas actuales y generan otros añadidos, como es la falta de certidumbre en la cuantía de las pensiones al dejar su cuantificación en manos del mercado financiero y asegurador. La OIT recomienda reforzar los sistemas públicos de reparto mediante la eliminación de los posibles efectos negativos que manifiesten y ajustándolos a las circunstancias económicas actuales. Para ello proponen un sistema de pilares múltiples donde el pilar principal se corresponda con un régimen de reparto sujeto a prestaciones definidas y de administración pública, junto a un nivel básico de carácter asistencial y otro complementario configurado a través del ahorro individual. También defienden la aplicación de reformas no estructurales con el objetivo de racionalizar el sistema donde se mantienen las características básicas y objetivos esenciales del sistema público de reparto. Las reformas no estructurales se caracterizan por las reducciones en la cuantía de las pensiones mediante la modificación de los parámetros que inciden en su cálculo (aumento de los periodos de cotización computables), así como el endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación (principalmente el aumento de la edad de jubilación)¹⁰².

¹⁰² SOLORIO, CARMEN en “Los regímenes de pensiones, su evolución y características de reforma. Países seleccionados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)”, *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998, pág. 245-252, caracteriza las reformas no estructurales mediante los siguientes factores:

- Reducciones de las prestaciones generales o específicas, como forma de compartir los costos crecientes de la relación de dependencia. En su mayoría, están dirigidas a jubilados de altos ingresos.
- Modificaciones en la fórmula para el cálculo de las prestaciones: en general aumentan los años.
- Aumento de la edad de jubilación en combinación con la jubilación parcial y anticipada.
- Ajustes por costo de vida y otras variables.
- Incrementos en las tasas de cotización.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Incentivos a los regímenes complementarios en los sistemas de seguridad social.

A estas características podríamos añadir:

Del debate han ido surgiendo algunos puntos en los que las diferentes organizaciones han suavizado su postura inicial, acercando paulatinamente sus posiciones. La OIT ha asumido que las pensiones se deben analizar dentro del contexto macroeconómico con el que interactúa, y, a su vez, el Banco Mundial comienza a añadir en sus razonamientos factores de índole social como es la equidad en la redistribución de los ingresos.

II. EL SISTEMA DE PILARES MÚLTIPLES PROPUESTO POR EL BANCO MUNDIAL.

A) ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PILARES MÚLTIPLES

1. Introducción

La reforma de las pensiones de jubilación ha ido cobrando una importancia creciente para el Banco Mundial desde comienzos de la década pasada. En un principio, sus actividades en esta materia se habían limitado a la participación en el diseño de programas de implantación de regímenes de pensiones para los trabajadores del sector privado en aquellos países donde la cobertura de la Seguridad Social únicamente comprendía a los funcionarios y trabajadores de empresas públicas. En los años setenta su actuación se centró en el mercado laboral y en el desarrollo de las políticas sociolaborales. Posteriormente, en la década de los ochenta, la preocupación del Banco Mundial por los regímenes de pensiones fue ganando en importancia por las crisis económicas que golpearon América Latina y Asia y consistió, fundamentalmente, en la incorporación de elementos que pudieran fortalecer el desarrollo de una red de protección social que facilitase los resultados de las políticas de ajuste estructural¹⁰³. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional participaron activamente en la transición de las economías planificadas de los países integrantes de la extinta URSS a la economía de mercado, y dentro de la adaptación de todas las instituciones a la nueva economía, los sistemas de seguridad social ocuparon un lugar central.

¹⁰³ WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, The World Bank. Washington D.C., 2.001, pág. ix y 3.

El Banco Mundial ha proporcionado, en el periodo comprendido entre 1.984 y 2.004, ayuda técnica y financiera para reformar regímenes de pensiones a 68 países, como Latvia, Polonia, Hungría, Argentina, México, Colombia, Perú, Uruguay, Bolivia, China, Rusia, Turquía, Tailandia, Corea, Kenia, Marruecos, Egipto..., a través de más de 200 créditos¹⁰⁴ por valor de 5,4 mil millones de dólares¹⁰⁵. El primer préstamo (adjustment loan) para financiar estrictamente la reforma de un régimen de pensiones se facilitó a Argentina en diciembre de 1.996, seguido por los préstamos a México, Perú, Uruguay y Kazkhstan¹⁰⁶.

La intensidad¹⁰⁷ de su participación en el debate sobre la reforma de las pensiones fue incrementándose y el Banco Mundial presentó en su reunión anual de 1.994 celebrada en Madrid su informe titulado *Averting the Old Age Crisis. Policies to*

¹⁰⁴ WORLD BANK, Independent Evaluation Group, *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An evaluation of World Bank Assistance*, World Bank, Washington DC, 2.006. Pág. 3.

¹⁰⁵ WORLD BANK, Independent Evaluation Group, *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An evaluation of World Bank Assistance*, Op. Cit. Pág. xiii.

¹⁰⁶ El Banco Mundial actúa conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional en los programas de ajuste estructural en aquellos países que, debido a las graves crisis económicas por las que atraviesan, necesitan la ayuda financiera de estas entidades. Estas instituciones supeditan su apoyo a la implementación de ajustes estructurales dirigidos a la privatización global de estas economías. La privatización del régimen de pensiones argentino dio cumplimiento a las exigencias de los acreedores externos y, fundamentalmente, del Fondo Monetario Internacional. MARTÍNEZ VIVOT, JULIO “La privatización en la seguridad social”, *Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica*, OISS, 1.998, pág.23.

¹⁰⁷ Este interés en el diseño de los regímenes de pensiones se puede observar, además de en los numerosos estudios en esta materia, que suman más de 350 publicaciones, entre las que destacan las series Pension Reform Primer y Pension Reform Notes (disponibles en www.worldbank.org), en los diversos proyectos que el Banco Mundial lleva a cabo, y así por ejemplo, ha desarrollado un programa informático de simulación de opciones de reforma de los sistemas de pensiones, PROST, que elabora proyecciones de ingresos y gastos del sistema teniendo en cuenta diferentes variables como la tendencia demográfica, los modelos de financiación y diversos flujos financieros, entre ellos los salarios, con el objetivo de añadir el análisis cuantitativo a las formulaciones cualitativas de los regímenes de pensiones. El Banco Mundial describe este procedimiento en WORLD BANK, “Modelo de reforma de los sistemas de pensiones”, *Pension Reform Primer*, Washington 2.000. Por otro lado, la asistencia en la reforma de los regímenes de pensiones a sus países clientes incluye la capacitación a los técnicos encargados de la gestión administrativa y supervisora del nuevo modelo, que comprende la realización de jornadas con instituciones académicas de reconocido prestigio (originalmente con Harvard Institute for International Development, posteriormente con Harvard Kennedy School of Government, y desde 2.004, con la Universidad de Oxford, un curso sobre pensiones ofrecido por expertos de los países clientes y del Banco Mundial, una conferencia anual sobre administración de fondos de pensiones públicos, una conferencia anual sobre seguros de ahorro y la celebración de jornadas de trabajo y conferencias sobre aspectos concretos del análisis de la reforma de pensiones. HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank, Washington DC, 2.005. Pág. 60

Protect the Old and Promote Growth, (Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento). En este informe se analiza pormenorizadamente la situación actual de los sistemas de seguridad social y se señalan las directrices básicas que, a juicio del Banco Mundial tienen que configurar los regímenes de protección social. Este documento representó un punto de inflexión en el debate internacional sobre la reforma de las pensiones de jubilación y en él plasma su construcción ideológica de la protección social, sistematizando los criterios que tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional impulsan en aquellos países en los que actúan.

El núcleo central de las teorías del Banco Mundial se concentra en el análisis de los elementos económicos de la protección social, y sus argumentos giran fundamentalmente en torno a cuatro materias:

- la viabilidad financiera de los actuales sistemas financiados mediante regímenes de reparto.
- los efectos sobre el crecimiento económico y su incidencia en el mercado laboral.
- los efectos distributivos y las transferencias de recursos
- la propuesta de una nueva distribución competencial entre el Estado y el sector privado en materia de protección social.

La reforma de los regímenes de pensiones que propugna el Banco Mundial consiste en estructurar el sistema de seguridad social en niveles o pilares, cada uno de ellos caracterizado por diferentes elementos que configuran su financiación, administración y la determinación de los sujetos protegidos. El modelo básico que les sirve de referente es el chileno, que consiste en un primer pilar asistencial y financiado con recursos públicos, un segundo pilar de financiación capitalizada confiado al sector privado y un tercer pilar de ahorro voluntario. Aunque este esquema es el considerado más eficiente en un plano teórico, el Banco Mundial no confía en la eficacia de un modelo único, general, para todos los países sino que recomienda estructurar la combinación precisa y las características de los pilares así como el volumen relativo de

cada uno, teniendo en cuenta las circunstancias socio-económicas nacionales. Previamente a la transformación del régimen de pensiones preexistente se requiere la evaluación de la capacidad del sector financiero, el desarrollo económico nacional, los objetivos de política social que se pretenden cubrir, así como el nivel de protección alcanzado por el sistema de seguridad social ya que éste marcará los costos de transición y la velocidad a la que pueden introducirse las reformas¹⁰⁸.

La flexibilidad del modelo teórico propuesto por el Banco Mundial se puede observar en las reformas de los regímenes de seguridad social que han dirigido. Los países clientes del Banco reciben financiación, asesoramiento y capacitación técnica para administrar sus procesos de reforma de sus regímenes de pensiones y su actuación en política de pensiones sigue cuatro líneas básicas: financiación a corto plazo y viabilidad a largo plazo, la influencia de la reforma en el crecimiento económico, los efectos distributivos que genere el cambio de esquema de protección social y los riesgos políticos que pudiera presentar el gobierno del país donde se vaya a implantar la reforma. La viabilidad del proyecto de reforma se evalúa a partir de diversos criterios como los efectos distributivos, la estabilidad de las políticas macroeconómicas y fiscales nacionales, la capacidad de la estructura administrativa para gestionar el nuevo sistema y el estado de la regulación y de las instituciones de control del sistema, fundamentalmente en lo concerniente al pilar basado en el ahorro individual¹⁰⁹.

El diseño final del debe incluir cuatro características básicas¹¹⁰. En primer lugar, el sistema debe ser adecuado para proveer un nivel de renta suficiente que restrinja el riesgo de pobreza en la vejez e instrumentalice eficientemente la redistribución de ingresos durante la vida del trabajador. A su vez, este sistema debe conjugar la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad sin abandonar otras necesidades sociales y económicas del país. En tercer lugar, la financiación del sistema tiene que ser

¹⁰⁸ HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, HOLZMANN, R.; OREINSTEIN M. and RUTKOWSKI, M. The World Bank, Washington D.C., 2003, pág. 453.

¹⁰⁹ Así se señala en WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*. Op. Cit. Pág. 56.

¹¹⁰ Seguimos los principios enunciados en HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, The World Bank, Washington D.C., 2005. Pag. 6

sostenible a largo plazo, permitiéndole asumir un vasto rango de obligaciones. Por último, el sistema debe ser lo suficientemente sólido como para resistir las presiones demográficas, económicas y políticas.

El Banco Mundial sólo apoya reformas cuyo objetivo sea la consolidación o implantación, en su caso, del régimen de reparto cuando no se cumplan las condiciones mínimas previas para establecer un sistema multipilar capitalizado, esto es, que existan políticas macroeconómicas sostenibles, un sector financiero suficientemente desarrollado e instituciones capaces de gestionar un sistema que es notablemente más complejo que un régimen de un único pilar basado en el reparto. Aún así, en ocasiones, ha promovido reformas basadas en este modelo con componentes capitalizados en países que presentaban carencias en estos aspectos, como grandes déficit fiscales, mercados de capitales subdesarrollados o instituciones gestoras del régimen sin la suficiente capacidad técnica para administrar el sistema¹¹¹.

La diversidad de modelos implantados bajo la asistencia del Banco Mundial puede observarse a través de ejemplos, y así, en Uruguay, Lituania¹¹², Bulgaria, Hungría y Corea se propuso un régimen de reparto pequeño para dar cabida a un pilar complementario basado en cotizaciones definidas. En Letonia y Polonia la reforma se centró en la implantación de un régimen de reparto de cotizaciones definidas teóricas, con la previsión de un pilar capitalizado. En México, Bolivia y Kazajstán se sustituyó el régimen de reparto por uno totalmente capitalizado¹¹³. Aún partiendo de la flexibilidad de los modelos implantados en las reformas en las que ha participado el Banco Mundial, hay una característica que uniforma su política en materia de pensiones, esto es, la implantación de mecanismos de financiación capitalizada, desplazando en todo o en parte a los regímenes basados en el reparto.

¹¹¹ Así se reconoce en WORLD BANK, Independent Evaluation Group, *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An evaluation of World Bank Assistance*, Op. Cit. Pág. xiii.

¹¹² En la reforma del sistema de Lituania el Banco Mundial colaboró con el gobierno en el establecimiento de un pequeño pilar basado en un régimen de reparto con elementos redistributivos, y complementado con un esquema de ahorro voluntario, aunque con la previsión de un futuro nivel de ahorro individual obligatorio. El Banco Mundial ha sugerido una estructura similar para reformar el sistema búlgaro y el coreano. HOLZMANN, ROBERT STIGLITZ, JOSEPH E., *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*, World Bank, 2.001. Pág. 1.

¹¹³ Datos de ROBERT HOLZMANN en “El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de las pensiones.” Op. Cit. Pág. 29.

Con posterioridad a la publicación en 1.994 del informe *Averting the Old Age Crisis*, en el entorno del Banco Mundial han ido apareciendo posturas que suavizan la radicalidad de los primeros planteamientos reformistas. En la Conferencia *New Ideas about old age security* celebrada en Washington en septiembre de 1.999 sobre la reforma de las pensiones convocada por el Banco Mundial, el economista principal del Banco, Joseph E. Stiglitz presentó, junto con Peter R. Orszag, su informe “Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”¹¹⁴. En este documento se cuestionan las premisas fundamentales sobre las que el Banco Mundial fundamenta su modelo de tres pilares, y sus argumentaciones giran en torno al reconocimiento de los valores intrínsecos de los regímenes de reparto¹¹⁵. Rechazan la imposición de la financiación basada en la capitalización como modelo único aplicable en la generalidad de los supuestos sin un previo análisis de los diversos condicionantes socioeconómicos de la realidad sobre la que actúa el sistema de seguridad social. Realizan una aproximación teórica al discurso de los defensores de los regímenes de reparto y cuestionan la validez de los dogmas neoliberales sobre los que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han basado su modelo de seguridad social¹¹⁶. De la

¹¹⁴ STIGLITZ, JOSEPH E.; ORSZAG, PETER R. “Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”, en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001, Pág. 17-56. Este trabajo es positivamente valorado por la OIT en su informe sobre el trabajo en el mundo 2.000, *La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, año 2.000, Pág.136.

¹¹⁵ “The debate over pension reform would benefit substantially from a more expansive view of the optimal second pillar, which should incorporate well-designed public defined plans. A privately managed second pillar is not always optimal. A more expansive perspective would allow policymakers to appropriately weigh all the trade-offs they face, including private versus public systems; prefunding versus not prefunding; diversifying versus not diversifying; and defined contribution versus defined benefit pension plans.” (El debate sobre la reforma de las pensiones se beneficiaría considerablemente de una visión más amplia del segundo pilar óptimo, que debe incorporar planes públicos definidos bien diseñados. Un segundo pilar de gestión privada no es siempre óptimo. Una perspectiva más amplia de políticas que permitan sopesar adecuadamente todos los dilemas que se enfrentan, incluidos los privados frente a los sistemas públicos; capitalización frente a reparto; diversificación frente a no diversificación y contribución definida frente a los planes de pensiones de prestaciones definidas). STIGLITZ, JOSEPH E.; ORSZAG, PETER R. “Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”, en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*. Op. Cit. Pág. 43.

¹¹⁶ Este trabajo trata de invalidar una serie de premisas sobre los regímenes de pensiones comúnmente aceptados por los defensores de la financiación capitalizada de gestión privada, recogiendo la misma estructura argumental que el Banco Mundial utiliza contra los regímenes

misma manera, otros economistas del Banco Mundial (particularmente Robert Holzmann) revisan los resultados de la implantación práctica del modelo propuesto, y, aún cuando no cuestionan su validez global, admiten una serie de carencias sobre las que proponen una nueva línea de “reformas de la reforma”. Posteriormente, en el año 2.001, el Banco Mundial publica *Social Protection Sector Strategy: from safety net to spring board*. Este es el único documento aprobado oficialmente por la dirección del Banco sobre su aproximación teórica a la reforma de las pensiones¹¹⁷ y en él, el Banco Mundial confirma la validez del modelo presentado en *Averting the Old Age Crisis* y su confianza en las reformas de los sistemas de seguridad social basadas en su modelo. En este informe el Banco Mundial ratifica los compromisos suscritos en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas celebrado en Copenhague, del 6 al 12 de marzo de 1.995, e integrados en la Declaración Final y el Programa de Acción¹¹⁸, reafirmandose en la importancia de garantizar la adecuada protección social

de reparto en *Averting The Old Age Crisis*, pág. 12-13. Si para el Banco Mundial los mitos que hay que desterrar de la protección social son: 1. Que los ancianos son pobres, 2. Los programas públicos de seguridad social son progresivos y redistribuyen el ingreso hacia los ancianos pobres, 3. Los programas de seguridad social aseguran a los jubilados contra diversos riesgos al definir los beneficios por anticipado. 4. Sólo los gobiernos pueden asegurar a los jubilados contra riesgos colectivos como el de la inflación. 5. Los individuos son miopes pero los gobiernos tienen visión a largo plazo. 6. Se necesita que el gobierno actúe para proteger los intereses de las generaciones futuras; para Stiglitz y Orszag, los errores ideológicos que planean en el debate sobre la reforma de las pensiones son: 1. Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional 2. Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales. 3. Las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales. 4. La inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos. 5. Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales. 6. Los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado. 7. La competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales. 8. Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales. 9. Las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes de prestaciones definidas. 10. La inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente.

¹¹⁷ Aunque *Social Protection Sector Strategy: from safety net to spring board* (y su remisión explícita a *Averting the Old Age Crisis*) es el único informe donde se plasma la construcción ideológica del Banco que es ratificado oficialmente por la dirección del Banco Mundial, sus publicaciones posteriores no suponen una modificación respecto del planteamiento de *Social Protection Sector Strategy: from safety net to spring board* y *Averting the Old Age Crisis* y es indiscutible la influencia de estos estudios realizados por el equipo de expertos del Social Protection Group del Banco en la dirección de la asistencia técnica en las reformas que el Banco ha dirigido o financiado. Así lo reconoce expresamente en WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy: from safety net to spring board*, Op. Cit. Pág. xiv y 4.

¹¹⁸ WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, Op. Cit. pág. 2.

y económica durante los periodos de desempleo, enfermedad, maternidad, cuidado de hijos, viudedad, incapacidad y vejez (compromiso 2º)¹¹⁹.

Recientemente el Banco Mundial ha refrendado su interés en el análisis de la protección social en tres informes: *Pension Reform in Europe: Process and Progress* (2.003), *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America* (2.005), y *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, (2.005), en los que se continua explorando las posibilidades de su modelo de pilares múltiples. La adición de componentes que posibiliten una redistribución de las rentas y la atención a las principales dificultades por las que atraviesan los principales regímenes de pensiones reformados a partir de su modelo teórico justifica la incorporación de dos nuevos pilares. El nuevo pilar cero tendrá como objetivo instrumentalizar pensiones asistenciales o básicas de carácter no contributivo y estará dirigido principalmente a proteger a los sectores de población de menor capacidad de ahorro. El cuarto pilar que se agrega lo conforma la asistencia social con el objetivo de coordinar los programas de política social con el sistema de seguridad social. Este esquema perfeccionado trata de superar las carencias del diseño del anterior que pudieran estar dificultando la consecución de un nivel óptimo de cobertura. Se trata en definitiva de implantar una estructura que sea capaz de recoger aquellos grupos de trabajadores que no han sido capaces de incorporarse a los regímenes de cuentas individuales de ahorro y, para conseguirlo, reintroducen en el sistema de seguridad social factores que posibiliten una cierta manifestación del principio de solidaridad que había sido eliminado en la transición desde los sistemas públicos de reparto a los regímenes configurados a través de la capitalización individual.

¹¹⁹ WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, Op. Cit. pág. 3.

2. Descripción del modelo de pilares múltiples.

La estructura central del modelo presentado por el Banco Mundial gira en torno a la determinación de las tres funciones básicas que desempeñan los regímenes de pensiones, la función de redistribución, la de ahorro y de seguro¹²⁰. Un objetivo prioritario, que conecta con la misión institucional del Banco Mundial de erradicación de la pobreza, es garantizar que el sistema proporcione un nivel de ingreso mínimo a los ancianos en situación de necesidad y, para ello, debe cumplir una función de redistribución de los recursos de los grupos sociales más favorecidos económicamente hacia aquellos que no pueden generar por sí mismos un ahorro suficiente para financiar su consumo en la vejez. Al mismo tiempo, los regímenes de pensiones de jubilación deben cumplir una función de ahorro que permita instrumentalizar la distribución del ingreso vitalicio del trabajador, de manera que se traspase parte de los ingresos generados en los años de trabajo activo a la vejez. Por último, tienen que proteger, mediante una función de seguro, a los ancianos contra los numerosos riesgos a los que están expuestos como la longevidad, la inflación, baja rentabilidad de la inversión del ahorro destinado a la jubilación,... Al separar las tres funciones (ahorro, redistribución y seguro) de los planes de seguridad económica en la vejez en tres pilares se diversifican los riesgos, y, a su vez, cuando se limita cada pilar a la consecución de un objetivo concreto se consigue maximizar la eficiencia de cada uno de ellos.

La distribución de las funciones de la seguridad social en tres niveles de administración y financiación diferenciadas permite repartir la responsabilidad del sostenimiento de los ancianos en tres pilares¹²¹, cumpliendo cada uno de ellos con una

¹²⁰ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 9.

¹²¹ La configuración de los pilares del Banco Mundial no se corresponde con la terminología utilizada en la Unión Europea, donde el primer pilar se identifica con el nivel de protección público contributivo y profesional y el segundo y tercero constituyen los sistemas de previsión complementarios. El segundo pilar integra los planes de pensiones ocupacionales o de empresa y el tercero los planes de pensiones individuales y seguros de vida privados.

función determinada, y su combinación permite la protección a los trabajadores frente a los diversos riesgos generales¹²². La función de ahorro y la de redistribución se ejercen por dos pilares distintos como medida de diversificación del riesgo y la función de seguro se comparte entre los tres. Los beneficios básicos de la arquitectura del sistema en tres niveles elementales aparecen al propiciar una desvinculación entre el objetivo de lograr una adecuada tasa de reposición de los ingresos en la vejez y el de redistribuir la renta entre los trabajadores pertenecientes a diferentes grupos de ingresos. La diversificación de los riesgos tiene dos dimensiones, a nivel individual, permite a los trabajadores configurar mediante una decisión personal, el nivel de protección apropiado en cada etapa de su vida y atender las circunstancias personales de cada trabajador en el diseño del sistema ya que no todos los grupos sociales integrados en un mismo sistema de seguridad social están expuestos a los mismos riesgos económicos y demográficos¹²³. Por otro lado, permite asegurar un nivel mínimo de ingresos en la jubilación ya que esta función se reparte entre el pilar capitalizado y el primer pilar, cuyas prestaciones están sujetas a diferentes mecanismos de financiación y éstos no aparecen condicionados por las mismas circunstancias económicas y demográficas¹²⁴. En los sistemas mixtos, la tasa de reposición de los salarios en el régimen de reparto depende de la evolución de los salarios, por el contrario, la tasa de reposición generada por el pilar capitalizado está generada por el rendimiento del capital ahorrado en las cuentas individuales en los mercados financieros, y la correlación entre estas dos clases de tasas de retorno es muy débil¹²⁵. A nivel colectivo, la diversificación de los riesgos

¹²² JAMES, ESTELLE. “New systems for old age security. Theory, practice, and empirical evidence”. *Policy Research Working Paper*, n° 1766. WORLD BANK. Policy Research Department. 1.997. Pág. 8.

¹²³ HOLZMANN, ROBERT. “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001. Pág. 59.

¹²⁴ NATARAJ, SITA; SHOVEN, JOHN J. “Comparing the risk of social security with and without individuals accounts”, *American Economic Review*, 93 (2). 2.003. Pág. 348-353.

¹²⁵ Así lo destaca HOLZMANN, R. en “The World Bank approach to pension reform”, *International Social Security Review* N° 53 (1), 2.000, Pág. 11-34, señalando que “Correlation coefficient for long time schemes of wage growth and equity returns were not found to be significantly different than zero in Germany, Japan, The Netherlands, United Kingdom and USA.” (El coeficiente de correlación en regímenes a largo plazo entre el crecimiento de los salarios y las tasas de retorno de los valores de renta variable, no ha resultado significativamente diferente a cero en Alemania, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos). Este argumento apoyó la reforma polaca bajo la denominación de “Security through diversity”, a este respecto v. GÓRA, M.; RUTKOWSKY, M. “The quest of pension reform: Poland’s security through diversity”, *Op. Cit.* OFFICE OF THE PLENIPOTENCIARY GOVERNMENT FOR

también produce efectos positivos ya que mejora la capacidad de evaluación de los componentes de las fuentes de financiación del sistema, lo que permite aplicar medidas de racionalización al régimen público, con los consiguientes resultados en su sostenibilidad financiera y sus derivaciones en el mercado laboral. Por su parte, la incorporación de un pilar capitalizado se va a traducir en un desarrollo importante de los mercados financieros¹²⁶ y permite a los países repartir sus responsabilidades derivadas del régimen de pensiones a una base económica mayor¹²⁷. Este efecto será especialmente importante en los países más pequeños. Al confiar parte de la protección económica en la vejez al sector privado, el Estado se ve aliviado de parte de sus obligaciones en cuanto a la financiación de las pensiones. Este reparto de responsabilidades entre el Estado y el mercado también va a beneficiar de forma directa a los trabajadores, en cuanto que no existe una vinculación directa entre los riesgos derivados de la acción política sobre el sistema de seguridad social¹²⁸ y aquellos derivados del mercado financiero. A su vez, el trabajador podrá optar entre confiar la rentabilidad de sus ahorros al Estado mediante su inversión en bonos o deuda pública, o su inversión en valores privados, y será el propio trabajador el que elija el nivel de riesgo que sus ahorros pueden asumir para lograr el objetivo de alcanzar una determinada rentabilidad¹²⁹.

Este esquema multipilar se contrapone al modelo tradicional dominante en el entorno de los países de la OCDE, caracterizado por un pilar único basado en un

SOCIAL SECURITY REFORM, *Security through diversity. Reform of the pension system in Poland*, Warsaw, Junio, 1.997. CLON, A.; GORA, M. RUTKOWSKY, M. "Shaping Pension Reform in Poland: Security through diversity" *Social Protection Discussion Paper* n° 9923, The World Bank, Washington D.C., 1.999.

¹²⁶ HOLZMANN, ROBERT. "Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure". *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 407, 2.004. Pág. 8.

¹²⁷ HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, op. cit. Pág. 9-10.

¹²⁸ Aunque, como señala ASSAR LINDBECK, los fondos de pensiones de carácter privado no son inmunes a la acción del gobierno, que puede imponer restricciones a las opciones de inversión, o incluso producir distorsiones mediante la diferenciación a nivel impositivo de las inversiones de los fondos de pensiones. LINDBECK, ASSAR; PERSSON, MATS, "The gains from pension reform", *Journal of Economic Literature*, 41 (1), 2.003. Pág. 23-25.

¹²⁹ Por lo que será esencial incorporar al pilar capitalizado un número suficiente de fondos para posibilitar esta diversificación en las posibilidades de inversión de las cuentas de ahorro individual. BÖRSCH-SUPAN, AXEL "Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems" en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*. Op. Cit. Pág. 75.

régimen de reparto de beneficios definidos vinculados a los ingresos en el que se entremezcla la función redistributiva en sus tres niveles, intergeneracional, intrageneracional e individual. El esquema teórico propuesto se estructura en dos pilares obligatorios, uno de administración pública y financiado mediante impuestos generales, un segundo de administración privada financiado mediante un régimen capitalizado de ahorro individual, y uno voluntario basado, igualmente, en la capitalización. En la implantación práctica del modelo se podrá observar numerosas variantes que, aún respetando la estructura en niveles, los pilares se configuran y combinan de forma diferente al modelo teórico.

La función de redistribución de la riqueza y de asistencia social se centra en el pilar público. Debido a su objetivo general de alivio de la pobreza entre los ancianos y a la universalidad, por tanto, de los sujetos destinatarios de sus prestaciones (aquellos individuos cuyas bajas tasas de ingresos durante su vida laboral no han alcanzado un nivel suficiente de ahorro), su financiación se realizaría mediante impuestos generales y sería gestionado por la administración pública. Al tener un objetivo reducido, esto es, el alivio de la pobreza entre ancianos, disminuye la tasa impositiva necesaria para afrontar la financiación de este pilar. De manera complementaria, las prestaciones que ofrezca este nivel posibilitan el coaseguro contra numerosos riesgos que pudieran impactar en la tasa de retorno obtenida a través del segundo pilar: épocas inflacionarias, recesión económica, malas inversiones,...

El segundo pilar obligatorio cumple con la función de ahorro individual, mediante el traspaso de parte de los ingresos generados durante la vida activa de cada trabajador hacia el periodo jubilatorio. Su financiación responde al modelo capitalizado y se gestiona por entidades privadas. Este nivel es el que más controversias suscita no sólo entre la OIT sino entre los propios expertos del Banco Mundial¹³⁰.

¹³⁰ Así, PETER R ORSAZG, JOSEPH E., STIGLITZ, incluso exponen que esta caracterización del segundo pilar corresponde a una interpretación excesivamente rígida y errónea del planteamiento expuesto en *Envejecimiento sin crisis*, que ha desplazado otras formulaciones en las que no se elimina de forma tan tajante la administración pública o el modelo de prestaciones definidas en este segundo pilar, en ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems", *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Dirigido por HOLZMANN, R.; STIGLITZ, J.E. World Bank, 2.001, Pág. 18. En el presente trabajo nos atenemos a la literalidad de las propuestas expuestas en el informe de 1.994, donde, además de insistir en la idoneidad del sistema chileno como modelo para futuras reformas, reiteran la anterior formulación del segundo pilar, así, y a

El tercer pilar es voluntario. Proporciona una protección adicional a las personas que quieran obtener una mayor tasa de reemplazo mayor de sus salarios que la proporcionada por el pilar contributivo mediante la suscripción de planes de ahorro ocupacionales¹³¹ o personales. Al igual que el segundo pilar está capitalizado y su gestión está encomendada al sector privado.

En el cumplimiento de estos objetivos, los programas de seguridad social no deben suponer un obstáculo al desarrollo económico, antes al contrario, según las tesis del Banco Mundial, son un instrumento para el desarrollo de los mercados de capitales, de seguros y del sistema bancario nacional. El régimen de pensiones tiene que potenciar el empleo, el ahorro global, no pueden implicar una carga fiscal excesiva y deben reasignar el capital eficientemente, evitando siempre un incremento excesivo de los gastos administrativos. Para lograr la mayor eficiencia en la adaptación del sistema de seguridad social al cumplimiento de estos objetivos resulta imprescindible la

modo de ejemplo, en su pág. 292 se expone que “(...) the best way for most countries to meet constructively the challenge of an aging World is through a multipillar system featuring: A mandatory tax-financed public pillar designed to alleviate poverty. A mandatory funded, privately manager pillar (based on personal accounts or occupational plans) to handle people’s savings. A supplementary voluntary pillar (again based on personal saving or occupational plans) for people who want more protection”. (La mejor manera para que la mayoría de los países se enfrenten de forma constructiva con el desafío del envejecimiento mundial es a través de un sistema multipillar: Un pilar público financiado con un impuesto obligatorio y destinado a aliviar la pobreza. Un pilar obligatorio de gestión privada (basado en cuentas personales o planes de empresa) para administrar el ahorro de la gente. Un pilar complementario voluntario (igualmente sobre la base de ahorro personal o planes ocupacionales) para las personas que quieren más protección). Este diseño de un sistema de pilares múltiples es el defendido mayoritariamente por los expertos del Banco Mundial como ROBERT HOLZMAN en “The World Bank approach to pension reform”, *International Social Security Review*, vol. 53. N° 1. Año 2.000, HOLZMANN, ROBERT. “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”. Op. Cit. Pág. 59. JAMES, ESTELLE. “Proveer una mejor protección y facilitar el crecimiento: una defensa de *Envejecimiento sin crisis*.” En *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, n° 1, año 2.000.

¹³¹ Aunque en el diseño teórico del sistema los planes ocupacionales de este pilar se caracterizan como voluntarios, la constitución de estos planes de pensiones pueden compeler al trabajador a participar en ellos en la medida en que se incorporen a una empresa, grupo de empresas o sector productivo en los que se hayan implantado. Como señalan LOUISE FOX y EDWARD PALMER “from the point of view of society, participation is voluntary, but is mandatory for anyone who wants to be an employee”. (Desde el punto de vista de la sociedad, la participación es voluntaria, pero es obligatoria para todo aquél que quiera ser empleado). En FOX, L; PALMER, E. “New approaches to Multipillar Pensions Systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 91.

diversificación del riesgo que sólo un diseño basado en el esquema de pilares múltiples puede promover.

La OCDE ha valorado positivamente las reformas basadas en un sistema de pilares múltiples como medida de diversificación del riesgo, y, siguiendo las líneas básicas trazadas por el Banco Mundial, defiende una serie de principios básicos que deben presidir cualquier intento de reforma. Estos principios giran en torno a la contención del gasto público destinado a las pensiones y hacia el fomento de un “envejecimiento activo”, es decir, impulsar una flexibilización del acceso a la jubilación mediante el incremento de la edad requerida para percepción de la pensión y el fomento de la jubilación parcial¹³².

¹³² QUEISSER, MONIKA, “La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, n° 2, año 2.000, pág. 50-51, resume los 7 principios que, a juicio de la OCDE, deben uniformar las reformas:

“Habría que ofrecer a los trabajadores incentivos financieros para que continúen en actividad más allá de la edad de jubilación estatutaria: es preciso concebir sistemas tributarios y programas sociales que garanticen la inexistencia de desincentivos (sic).

En el mercado de trabajo se necesitan reformas de vasto alcance para reforzar la formación de los trabajadores de edad y lograr su efectiva inserción.

Los sistemas públicos de pensiones deben ser consolidados: la reducción de las prestaciones y el aumento de las cotizaciones serán inevitables.

Los ingresos que a la vejez perciba una persona deben consistir en una combinación de impuesto y transferencia de prestaciones, tanto capitalizadas como sujetas al método de reparto, así como en el ahorro privado y otros ingresos. Procediendo así se dispersará el riesgo, la carga se distribuirá mejor entre las generaciones y el momento de la jubilación será más flexible.

Las prestaciones pagaderas en el marco del seguro de enfermedad y la asistenciales de larga duración deben sujetarse más a la relación de costo-eficacia.

El desenvolvimiento de los sistemas previsionales capitalizados debe estar acompañado de mejoras en la infraestructura del sector financiero.

Hay que establecer ahora a nivel nacional el marco estratégico necesario, a fin de que las muchas medidas de reforma diferentes puedan ser coordinadas y armonizadas.”

Sistema de Pilares Múltiples del Banco Mundial¹³³

	Gestión	Financiación	Modalidad	Finalidad
Pilar 3			Ahorro individual	Ahorro
Voluntario	Privada	Capitalización	Plan Ocupacional	Coaseguro
Pilar 2			Ahorro individual	Ahorro
Obligatorio	Privada	Capitalización	Plan Ocupacional	Coaseguro
Pilar 1			Pensiones mínimas	Redistribución
Obligatorio	Pública	Impuestos	Garantías del sistema Prest. Universales	Coaseguro

a. Configuración del pilar público obligatorio.

El Banco Mundial adjudica esencialmente a este pilar dos funciones, la asistencial o redistributiva y la de coaseguro, y así, se convierte en prioritario de este nivel el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez, proporcionando recursos económicos para aquellas personas a las que le haya sido imposible ahorrar durante su vida laboral.

Paralelamente a la caracterización de asistencial de este nivel, se añade toda una serie de mecanismos que responden a la función de coaseguro, y así, mediante este pilar, el Estado proporciona una red de seguridad que complementa al pilar de ahorro

¹³³ A partir de las teorías expuestas en su informe WORLD BANK *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, op. cit. y WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, op. cit. Se trata de un esquema básico y teórico, ya que en la implantación práctica el modelo propuesto sufre importantes modificaciones.

individual obligatorio. Para asegurar los riesgos y efectos que el comportamiento de los mercados financieros pueda ejercer en la acumulación del capital necesario para constituir pensiones de cuantía suficiente, (bajo rendimiento de las inversiones, recesiones económicas, períodos inflacionarios,...) se incorporan a este pilar una serie de mecanismos de garantía para los cotizantes que les aseguren un nivel mínimo de ingresos en su jubilación.

Es imprescindible que su financiación y, por tanto, su administración, sea pública debido a la generalidad de los sujetos hacia los que está dirigido¹³⁴. El Gobierno tiene que establecer las prioridades de protección a determinados grupos de población mediante programas políticos específicos dentro de sus facultades de diseño de políticas sociales. También va a ser competencia exclusiva del Gobierno el establecimiento del nivel de protección mediante la determinación de las cuantías de las prestaciones derivadas de este pilar, que, en general se aproximarán a la línea de pobreza o al salario mínimo¹³⁵. Su fijación va a ser especialmente trascendente por las repercusiones en el pilar de ahorro obligatorio con el que interactúa. Una errónea elección de la cuantía de las prestaciones generadas en este pilar puede incentivar comportamientos tendentes a la evasión del pago de cotizaciones, al igual que a un aumento ineficiente del gasto social.

Este nivel se puede configurar mediante 4 modelos: a) los planes de beneficios supeditados a la necesidad, b) un beneficio universal uniforme, c) un beneficio uniforme pero vinculado al empleo o d) la garantía de una pensión mínima. Cada uno de ellos va a requerir un determinado nivel de financiación (obedeciendo a la cuantía de las prestaciones, al nivel de cobertura así como la flexibilidad de los requisitos de concesión) y una mayor o menor capacitación administrativa, fundamentalmente para el control de los requisitos de adquisición del derecho, en su caso, así como para la gestión de las prestaciones. La elección del modelo va a estar estrechamente vinculado a la realidad socioeconómica del país, debido fundamentalmente a las limitaciones

¹³⁴ KANNAN, K. P. “La seguridad social en un mundo en proceso de globalización”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra, 2.007. Pág. 25 y 26.

¹³⁵ Prestaciones de mayor cuantía desincentivarían la cotización al pilar de ahorro capitalizado. JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, N° 131, JUNIO 2.003. Pág. 24.

generadas por las posibilidades presupuestarias, a la capacidad Estatal de obtener recursos y al comportamiento de los mercados financieros que marcarán el rendimiento de los ahorros del segundo pilar, ya que si este no es capaz de generar pensiones suficientes aumentará la demanda de prestaciones de este primer pilar.

- a) Beneficios supeditados a la necesidad: Proporciona rentas de subsistencia a las personas que carezcan de recursos. Es el sistema utilizado en Australia¹³⁶ y en la India¹³⁷. Hay que determinar los requisitos de acceso a la prestación

¹³⁶ El sistema de seguridad social de Australia establece un primer pilar de beneficios supeditados a la necesidad a todos aquellos residentes (por más de 10 años) que hayan cumplido 65 años, en el caso de los hombres, o 62,5 para las mujeres (aunque se irá elevando la edad hasta igualar a la de los hombres en el año 2.013). La cuantía de la prestación es de A\$ 210.90 semanales a las personas solteras y de A\$ 176.05 a cada uno de los miembros del matrimonio. US SECURITY ADMINISTRATION *Social Security Programs Throughout the World, Asia and the Pacific*, 2.002, Op. Cit. Pág.33-38. Descripciones del sistema australiano en BATEMAN, HAZEL y PIGGOT, JOHN “Mandatory Retirement Saving in Australia”. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 69, N° 4, December, 1.998; y “Australia’s mandatory retirement saving policy: a view from the new millennium”. *Social Protection Discussion Paper*, n° 0108. World Bank. 2.001. EDEY, MALCOM; SIMON, JOHN. “Australia’s Retirement Income System”. *Privatizing Social Security*. FELDMSTEIN, M. (Ed.). National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press. 1.998. Pág. 63-97. FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Nota 7, Pág. 127-128.

¹³⁷ India implantó en 1995 un primer pilar que proporciona una pensión a aquellos ancianos que acrediten carencia de recursos. Lejos del objetivo de alivio de la pobreza entre la tercera edad que debe perseguir este primer nivel a juicio del Banco Mundial, los beneficios que ofrecía caían muy por debajo del umbral de la pobreza, así de los 50 millones de personas mayores de 65 años, sólo 2,2 millones recibían esta pensión, con una cuantía mensual de 75 rupias (menos de 2 dólares USA). Posteriormente se ha ido extendiendo el alcance de esta prestación. En el año 2.004 se aprobó el Régimen Nacional de Seguridad Social en los Sectores No Estructurados, que abonaba una pensión asistencial de 500 rupias mensuales y en el año 2.006, se incrementa esta cuantía para cubrir las necesidades de familias que tienen ingresos superiores al umbral de la pobreza, fijándose el límite de rentas para ser beneficiario de esta pensión, unos ingresos familiares de 6.500 rupias mensuales. SANT JOHN, SUSAN; WILLMORE, LARRY. “Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions.” *World Development*, vol. 29, n° 8, Oxford, 2.001. Pág. 1.297. VAN GINNEKEN, WOUTER, “Extender la cobertura de la Seguridad Social: conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.007. Pág. 45. Sobre el sistema indio, GILLINGHAM, ROBERT y KANDA, DANIEL, “Pension Reform in India”, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department and Asia and Pacific Department. Septiembre, 2.001. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD), *India’s Pension Reform Initiative*, Country Report DAF/AS/PEN/WD (2.006) 5. París. 2.006. POIRSON, HÉLÈNE K., “Financial Market Implications of India’s Pension Reform”, *International Monetary Fund Working Paper*. IMF Asia and Pacific Department, April, 2.007. SINGH, AJAI, “Challenges to providing Social Security for the informal sector in India”, International Social Security Association, *Twelfth Regional Conference for Asia and the Pacific*, Bangkok, Thailand, November 20-23, 2.000. SUBRAHMANYA, R.K.A. “Adapting social

lo que conlleva la necesidad de una mayor infraestructura administrativa de gestión y control, capacitación de la que carecen muchos países en vías de desarrollo. La implantación de este modelo requiere delimitar con especial cuidado los condicionantes de acceso a las prestaciones ya que criterios excesivamente estrictos pueden dejar a un número importante de personas fuera de toda cobertura social. Este modelo es especialmente sensible a la evasión y fraude en las cotizaciones ya que las personas que se sitúen cerca del cumplimiento de los requisitos de acceso al beneficio, pueden dejar de ahorrar o bien incorporarse a la economía sumergida y así forzar su derecho a la pensión¹³⁸.

- b) Beneficio universal uniforme. Ha sido implantado en países como Nueva Zelanda¹³⁹, Suiza, Namibia, Bostwana, Mauritius¹⁴⁰. Todos los que se

security schemes to the challenges of a long life society: The Indian experience”. *La Seguridad Social en una sociedad longeva*. Conferencia Internacional sobre investigaciones en Seguridad Social. Amberes, 5-7 de mayo de 2.003. Los documentos presentados en esta conferencia están disponibles en www.issa.int/Span/publ/3contanvers.

¹³⁸ Un estudio de este modelo de pensión en PALACIOS, ROBERT y SLUCHYNSKY, OLEKSIY. “Social Pensions Part I: Their role in the overall pension system”, WORLD BANK, *Social Protection Reform Primer, Social Protection Discussion Paper* N° 0601, mayo de 2.006.

¹³⁹ El sistema neocelandés presenta grandes singularidades. Se compone únicamente de dos pilares, el 1º constituido por una pensión universal financiada mediante impuestos y un segundo, que se correspondería con el tercer nivel del esquema del Banco Mundial, constituido por un régimen voluntario de ahorro. Desde que se creó el régimen de jubilación en 1.898, los neocelandeses han venido rechazando el establecimiento de un régimen profesional contributivo financiado mediante cotizaciones (con la excepción de un corto periodo en 1.975). Son beneficiarios de esta pensión universal, denominada New Zealand Superannuation, todos los ciudadanos mayores de 65 años, que hayan residido en el país un mínimo de 10 años, de los cuales 5 tienen que estar comprendidos en el periodo posterior a cumplir los 50 años, con independencia del nivel de rentas o del abandono efectivo de la actividad laboral. Está financiada en su totalidad con impuestos generales progresivos (cuyos tipos marginales oscilan entre el 15% y el 39%) e impuestos al consumo (Good Services Tax o GST) con un tipo del 12%. El coste fiscal de esta pensión alcanza el 4% del Producto Interior Bruto per capita, aunque se espera que se eleve al 9% en los próximos 50 años. Para mitigar el impacto en las cuentas públicas de este incremento del gasto público se ha creado el New Zealand Superannuation Fund (New Zealand Superannuation Fund Act de 2.001). Se trata de un Fondo financiado con recursos públicos y de administración pública confiada a un organismo independiente del Gobierno. Invierte en instrumentos financieros de carácter privado. La rentabilidad que se obtenga se destinará al pago de las pensiones de jubilación. La cuantía de la pensión universal es equivalente al 65% del salario medio nacional y está sujeto a impuestos en concepto de ingreso regular. En el pilar de ahorro voluntario se han eliminado todos los beneficios fiscales sobre los productos financieros que encaucen este ahorro y no se establece ninguna regulación restrictiva en cuanto la forma de ahorro o la gestión de los fondos ni en el mercado de rentas vitalicias. US SECURITY ADMINISTRATION, *AISS Social Security Programs Throughout the World, Asia and the Pacific*, 2.002, Op. Cit. Pág. 118-122. Un

jubilán a partir de determinar edad tienen derecho a recibir una pensión básica del Estado. No requiere grandes estructuras administrativas pero sus costes son mayores que con el sistema anterior¹⁴¹. Este modelo no plantea problemas de manipulación estratégica ya que se genera el derecho a esta prestación de forma independiente al nivel de participación en el pilar de ahorro obligatorio. La evidente inequidad producida por el hecho de que personas que presentan grandes diferencias en cuanto a su renta y patrimonio tengan derecho a pensiones de la misma cuantía puede compensarse mediante el sistema impositivo haciendo que estas prestaciones se computen en la base impositiva del impuesto sobre la renta. A su vez, un pilar público configurado a través de la garantía de una prestación universal y uniforme con efectos neutros en su cuantía en relación con la edad de acceso a la jubilación genera dos distorsiones importantes. En primer lugar genera una rentabilidad negativa a aquellos trabajadores que posterguen su jubilación¹⁴² (el monto total de lo percibido por este concepto disminuye, independientemente del ingreso del trabajador, a medida que aplaze su jubilación) y, por otro lado, y consecuencia de lo anterior, desincentiva la permanencia en el empleo en los trabajadores de más edad. Habría que situar la tasa de reposición en torno a la línea de pobreza para limitar la carga presupuestaria que pueda representar este modelo para el Presupuesto del Estado. La cuantía de la pensión recomendada por el Banco Mundial es de

estudio del sistema neocelandés en St. JOHN, SUSAN y WILLMORE, LARRY, “Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions”. Cit., pág. 1.291 a 1.305. Sobre las características del Fondo, Mac CULLOCH, BRIAN; FRANCES, JANE. “Governance of Public Pension Funds: New Zealand Superannuation Fund” *Pension Primer Reform*, World Bank, 2.003.

¹⁴⁰ JIMÉNEZ, LUIS F., CUADROS, JESSICA. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de política*. Op. Cit., Pág. 25.

¹⁴¹ Estimaciones del coste de implantación de prestaciones de esta naturaleza para series de países africanos en KAKWANI, N; SUBBARAO, K. “Aging and poverty in Africa and the role of social pensions”, *Social Protection Discusión Paper Series*, 0521, 2.005. Pág. 15-24. Una evaluación para los países en desarrollo del coste de los diferentes programas (incluidos en el sistema de Seguridad Social y externos a él) de asistencia financiera a los grupos sociales menos favorecidos, diferenciando los diferentes sectores sociales susceptibles de ser beneficiarios de estos programas, y clasificación de los diversos mecanismos de implantación, en COADY, DAVID; GROSH, MARGARET; HODDINOTT, JOHN. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. The World Bank. Washington D.C., 2.004.

¹⁴² WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág.249.

un 20% del salario medio del país¹⁴³, tasa de reposición que demandará la complementariedad de un segundo pilar obligatorio para conservar una capacidad adquisitiva similar a la mantenida durante la etapa laboral.

- c) Beneficio uniforme vinculado al empleo. Argentina incorpora este modelo en su sistema¹⁴⁴. La cobertura se limita a los trabajadores de la economía formal, por lo que deja fuera de todo seguro social a un porcentaje importante de la población. La financiación debe realizarse a través de impuestos sobre la nómina ya que si se utilizan recursos públicos se obligaría a contribuir mediante impuestos generales, a la población excluida del sistema. Proporciona una pensión a todos los trabajadores que coticen un número determinado de años. Para eliminar el riesgo de fraude, suele establecerse la obligación de cotizar durante un periodo largo, 20 ó 30 años, que va a impedir el acceso a esta prestación a los trabajadores con carreras más irregulares y que igualmente han contribuido a la financiación, por lo que, aún imponiendo estrictos requisitos de entrada, no se elimina totalmente el riesgo de redistribución nociva e incluso puede alentar la evasión del pago de cotizaciones una vez que se haya cumplido el requisito de permanencia en el sistema.

- d) Garantía de una pensión mínima. El Estado suplementa las pensiones generadas por el pilar de ahorro obligatorio que no alcancen una determinada cuantía (generalmente el límite queda marcado por la línea de pobreza). Debido a que se trata de una garantía que se ofrece a los participantes del pilar financiado mediante cuentas individuales, se restringe el acceso a esta garantía a aquellos que hayan cotizado durante un mínimo de años (20 años

¹⁴³ El Banco Mundial calcula que para esa tasa de reposición se requiere una cotización del 2% en países de población joven, que deberá ser incrementada a medida que se produzca la transición demográfica hasta un 8 ó 10%. WORLD BANK *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 241.

¹⁴⁴ Se trata de la Prestación Básica Universal (PBU) del régimen obligatorio de reparto que ofrece una pensión mínima para todos aquellos trabajadores que hayan cotizado durante un periodo mínimo de 30 años y hayan cumplido 65 años en el caso de los hombres y 60 años las mujeres.

en el sistema Chileno, 24 en México, 35 en Uruguay,...). La desventaja principal que presenta este modelo es que está expuesto a la manipulación estratégica, ya que posibilita comportamientos fraudulentos por parte de los beneficiarios como arriesgarse a invertir sus ahorros en valores poco seguros en la confianza de que el Estado les provea de una pensión si la rentabilidad fuera negativa, o pueden también infracoatizar, de forma que la escasa pensión resultante de la falta de cotización les permita cobrar la pensión mínima. El Banco Mundial también encuentra una serie de efectos positivos de esta configuración, ya que puede motivar al trabajador a mantenerse en el sistema a efectos de lograr el reconocimiento de la prestación y, por otro lado, los costes administrativos de implantar este esquema son menores que con otros modelos ya que se utilizan los registros y estructura de gestión del segundo pilar.

En los dos últimos casos, al estar dirigidos únicamente a la población trabajadora, y no de manera global ya que es frecuente que las diferentes legislaciones que han aplicado estos modelos, fundamentalmente en América Latina, no prevean la afiliación obligatoria a los trabajadores independientes, habría que utilizar mecanismos estatales suplementarios de asistencia social para luchar contra la pobreza en los sectores no cubiertos. Los efectos adversos anteriormente descritos sobre riesgo de evasión y fraude de cotizaciones podrían suavizarse sustituyendo los largos periodos de carencia establecidos por una fórmula que vinculase los años de permanencia en el sistema con el beneficio ofrecido. El Banco Mundial pensión mínima garantizada de cuantía equivalente al 20% del salario medio de la economía si se acreditan 20 años de cotizaciones y con 40 años se obtendría una pensión del 40% del salario medio de la economía¹⁴⁵.

El Banco Mundial recomienda que la financiación del pilar público obligatorio se realice mediante ingresos generales derivados de impuestos que graven la renta o el consumo. Señala como ventajas que la tasa impositiva es menor que la que se desprendería de la utilización de un impuesto sobre la nómina ya que son impuestos de base muy amplia. La principal objeción a este planteamiento es que si se opta por

¹⁴⁵ WORLD BANK *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit, Pág. 242.

financiar con ingresos generales programas que no tienen una cobertura universal se están transfiriendo ingresos desde sectores socioeconómicos no cubiertos por el sistema (trabajadores del sector informal, desempleados,...) hacia los trabajadores afiliados al mismo. El Banco Mundial sólo prevé esta redistribución nociva cuando el régimen se ha acabado de implantar y su cobertura está limitada a los trabajadores públicos y a los del sector formal urbano de ingresos medios y altos. Para este supuesto recomienda que se comience con una financiación basada en cotizaciones sociales hasta que el nivel de cobertura alcance a la mayoría de la población¹⁴⁶. En todo caso, al estar limitadas las funciones de este pilar a la consecución de un único objetivo, esto es, garantizar rentas de subsistencia en la vejez, la cuantía de la prestación y de los aportes necesarios para financiarla, bien impuestos o bien mediante cotizaciones, permanecerán a niveles bajos.

En la financiación de este pilar el Banco Mundial ha recomendado la utilización, y así se ha implantado en varias de las reformas que ha dirigido, de las cotizaciones definidas teóricas (CDT). Ha sido utilizado en aquellos supuestos en los que existía un único pilar público de reparto de gran volumen y que ofrecía generosas prestaciones, como sucede en países del centro y este de Europa de la desaparecida Unión Soviética. La transición a un sistema multipilar que elimine completamente el pilar preexistente resulta muy cara por lo que se opta por adelgazarlo hasta convertirlo en una pensión básica. El mecanismo de financiación continúa siendo el de reparto, ya que la función de este pilar es básicamente redistributiva, pero se opta por determinar la cuantía de la prestación mediante un sistema de cotizaciones definidas teóricas en lugar de ofrecer una cuantía uniforme o utilizar el modelo de prestaciones definidas. Su principal ventaja frente a las otras dos opciones es la vinculación directa entre las cotizaciones y las prestaciones correspondientes que elimina los riesgos de infracotización y los desincentivos a la permanencia en el sistema. Además, como incorpora al mecanismo de determinación de la cuantía de la prestación, entre otros elementos de carácter actuarial, un coeficiente representativo de la esperanza de vida, se blinda este primer nivel de los efectos financieros del incremento del envejecimiento de la población.

¹⁴⁶ El Banco Mundial, señala que, aunque se opte inicialmente por un impuesto sobre la nómina, se debe tender a ampliar la base del impuesto a medida que se extiende la cobertura del sistema y aumente la capacidad recaudatoria de la administración pública. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 282 y 302.

Para el Banco Mundial¹⁴⁷, las cotizaciones definidas teóricas presentan el valor añadido de facilitar la transición de un régimen de reparto a uno de capitalización completa gracias a la determinación de los beneficios individuales y a la similitud, aunque sea virtual, del mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas con el de las cotizaciones definidas. De esta forma, la deuda actuarial implícita del régimen de reparto se puede convertir en explícita como paso previo a una capitalización. Por otro lado, favorece que los ciudadanos se adapten paulatinamente al mecanismo de un sistema capitalizado¹⁴⁸.

b. Características del pilar privado obligatorio.

En torno a este pilar gira la caracterización primordial del modelo presentado por el Banco Mundial¹⁴⁹. Este nivel se constituye a partir de una financiación totalmente capitalizada en la que desaparece todo elemento redistributivo tanto intrageneracional como intergeneracional para dar el cumplimiento más eficiente a la función designada a este pilar, esto es, la consecución del ahorro suficiente para mantener un nivel adecuado de ingresos en la vejez. Este pilar instrumentaliza la transferencia a la vejez de una parte de los ingresos generados durante la vida laboral con el objetivo de financiar las necesidades de consumo en una etapa vital donde las posibilidades de generar recursos mediante el trabajo están mermadas¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La OIT también va a considerar aconsejable la utilización del mecanismo de las Cotizaciones Definidas Teóricas, aunque con el objetivo contrario al del Banco Mundial, consolidar el régimen de reparto mediante fórmulas que favorezcan la viabilidad financiera del sistema.

¹⁴⁸ Así lo entiende, entre otros, HOLZMANN, ROBERT en “The World Bank approach to pension reform”, Op. Cit. Pág. 22.

¹⁴⁹ De hecho, es este pilar el eje del funcionamiento del sistema puro capitalizado, conceptuándose los otros pilares como meros complementos de éste. El peso que el ahorro individual adquiere en este modelo ha sido cuestionado por la excesiva responsabilidad individual en la adquisición de una pensión de jubilación adecuada y suficiente. BERTRANOU, FABIO M. “Jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas y paradigmas”, en INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Revista Cuestión Social*, nº 58, año 2.005, pág. 4

¹⁵⁰ La teoría económica del ciclo de vida describe como la curva de ingreso comienza a ascender cuando una persona se incorpora al mercado laboral, crece hasta su máximo nivel y comienza a descender hasta desaparecer cuando abandona su vida activa, considerando que concurren las condiciones para mantener un nivel de consumo estable durante toda la vida. El régimen de pensiones coordina los flujos de ingreso con las necesidades de financiación del consumo,

Este segundo pilar puede configurarse mediante cuentas de ahorro personal, planes ocupacionales o una combinación de ambos. No es frecuente, en la práctica, encontrar sistemas de seguridad social que utilicen como única estructura de un segundo pilar obligatorio los planes ocupacionales, generalmente su actividad se limita a complementar el régimen de jubilación obligatorio en el entorno de la negociación colectiva y quedan englobados en el tercer pilar de ahorro voluntario (el sistema que más se asemeja es el implantado en Suiza). El Banco Mundial no ha propuesto, dentro de las reformas en las que ha participado, los planes de empresa como modelo de gestión del ahorro de los trabajadores, ya que, aunque presenta alguna ventaja sobre las cuentas de ahorro individual como menores costes de administración, manifiesta mayores inconvenientes, la mayoría de ellos producidos por la transferencia al régimen de pensiones de las deficiencias del mercado laboral, como las inequidades salariales entre hombres y mujeres, los derivados de una ocasional expulsión anticipada del mercado laboral, ... Otros factores aparecen como consecuencia de la propia estructura de los planes ocupacionales como la problemática del traspaso de los fondos derivados de la movilidad del trabajador o las distorsiones que plantea el que sea el empresario quien elija la institución y el tipo de fondo que gestione el ahorro del trabajador¹⁵¹ cuando es éste último quien soporta en su totalidad el riesgo de una elección en la que no ha participado. El régimen británico subsana esta deficiencia mediante las posibilidades de sustitución entre los diferentes modos de configurar este segundo pilar bajo la fórmula de *contracting-out*. En Gran Bretaña los trabajadores pueden optar, a través de un complejo sistema¹⁵², por pertenecer al régimen público (*State Second Pension*, que ha comenzado a operar desde abril de 2.002 y que modifica el régimen del *SERPS-State Earnings Related Pension Scheme*) o al plan ocupacional al que se vincule su empresario, y en este supuesto, el trabajador se puede desvincular del fondo

tratando de mantener aquel constante. UTHOFF, ANDRAS “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, Revista de la CEPAL n° 79, Diciembre 2.002, pág. 43.

¹⁵¹ E incluso el que lo financie en su totalidad, lo que da lugar a que cobre una importancia esencial la aplicación a estos planes del principio de no discriminación entre los diferentes grupos de trabajadores. MONEREO PÉREZ, JOSE LUÍS. *Público y privado en el sistema de pensiones*. Tecnos, Madrid 1.996. Pág. 170.

¹⁵² Se puede encontrar una descripción del mecanismo de “contracting-out” británico en COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. Op. Cit. Pág. 361-371.

empresarial si suscribe un plan de ahorro individual¹⁵³. Suiza es el mejor ejemplo de configuración del segundo pilar mediante planes ocupacionales obligatorios desde su aprobación en 1.982 (aunque no comenzó a funcionar hasta 1.985)¹⁵⁴. Australia

¹⁵³ US SECURITY ADMINISTRATION, *AISS Social Security Programs Throughout the World, Europe 2.00-2.003*, Pág. 202-206. Describen el proceso de reforma en Gran Bretaña y el sistema, BLUNDELL, R. y JOHNSON, P. "Pension retirement in the United Kingdom". GRUBER, J; WISE, D. (Eds.) *Social Security and Retirement around the World*, Chicago University Press. 1999. Pág. 403-435. BOLONI, GIULIANO. *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge University Press. 2.000. Pág. 52-85. DISNEY, RICHARD; EMMERSON, C; WAKEFIELD, M. "Pension reform and saving in Britain". *Oxford Review of Economic Policy*, 17, 1. 2.001. DISNEY, RICHARD; EMMERSON, CARL; SMITH, SARAH. *Pension reform and economic performance in Britain in the 1980s and 1990s*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Cambridge, Marzo, 2.003. WHITEHOUSE, EDWARD en "Pension reform in Britain" *Pension Reform Primer Papers*, Social Protection Discussion Paper n° 810, World Bank, 1.998.

¹⁵⁴ Suiza tiene un régimen de jubilación multipilar donde el segundo nivel está configurado mediante planes de empresa.

El primer nivel ofrece una cobertura universal y un régimen mixto de financiación basado en cotizaciones sociales e impuestos. Todos los residentes en Suiza están obligados a contribuir, independientemente de su situación laboral, aunque los que no tienen empleo contribuyen, desde que tienen 20 años, de acuerdo con sus condiciones económicas personales, entre un máximo y un mínimo. En 1.997 se establecieron las contribuciones obligatorias para las mujeres que no se han incorporado al mercado laboral, y se aprobó el sistema de splitting de cotizaciones entre el marido y la mujer. La cuantía de las cotizaciones sociales, una tasa total del 9,8% del salario, se reparte por igual entre trabajador y empresario. La cuantía de la prestación está vinculada a las cotizaciones satisfechas y al nivel medio de ingresos desde la incorporación del beneficiario al régimen, aunque su cuantía es poco progresiva, siendo la pensión máxima dos veces la mínima.

El segundo pilar es obligatorio para los trabajadores por cuenta ajena, mayores de 18 años, cuyos ingresos superen los S Fr. 24.720. Los trabajadores que no superen estos ingresos, aquellos cuyos contratos laborales tengan una duración inferior a los 3 meses, los que presenten una incapacidad laboral de al menos un 60% y los trabajadores por cuenta propia pueden voluntariamente incorporarse a este pilar. Es el empresario el que elige el fondo de pensiones, de forma que si el trabajador cambia de empresa tiene que transferir su ahorro al fondo al que le adscriba su nuevo empresario. Hay más de 4.000 fondos, todos de titularidad privada, operando en el mercado de pensiones. Estos planes de empresa están totalmente desregulados y presentan un régimen de financiación capitalizada de cotizaciones definidas o prestaciones definidas. Aunque se están convirtiendo al modelo de cotizaciones definidas todavía un 18% de los fondos, que cubren al 29% de los trabajadores, son de prestaciones definidas. No hay una cotización establecida en relación con el nivel salarial, cada fondo establece sus primas y determina la edad de acceso a la prestación de jubilación. El funcionamiento de este pilar se basa en el concepto de salarios coordinados, cuya cuantía representan entre una y tres veces la pensión máxima del primer pilar. Para determinar la cuantía de las cotizaciones, que marcarán el ahorro obligatorio del trabajador, no se utilizan sus salarios reales sino uno teórico, determinado por los salarios coordinados, al que se le aplicará una cotización variable según la edad y el sexo (entre el 7 y el 18%). La tasa de interés aplicable a los fondos no tiene correspondencia con el interés real del mercado sino que la ley establece un interés mínimo del 4%. En caso de divorcio las cotizaciones se reparten entre los cónyuges (splitting de cotizaciones). Aunque bajo determinadas condiciones se permite la retirada de los fondos (si el trabajador se convierte en autónomo o abandona definitivamente Suiza), el sistema solo prevé la conversión del ahorro en una renta vitalicia, para lo cual se aplica un factor de conversión que garantice que el capital acumulado sea convertido en una pensión de cuantía equivalente al 30-35% del salario. Entre el

tradicionalmente ha venido utilizando los planes de empresa para encauzar el ahorro del segundo pilar pero la reforma de 1.992 que estableció la *superannuation guarantee* admitió otros instrumentos financieros como las cuentas de ahorro individuales¹⁵⁵.

La elección de una financiación capitalizada para este pilar supone la inyección de un gran volumen de capital, el ahorro de los trabajadores, en los mercados financieros así como un incremento en la actividad de las entidades aseguradoras, que conseguirán expandir su volumen de negocio. La eficiencia en la inversión de este ahorro marcará su rentabilidad, y, por tanto, la consecución de pensiones de jubilación que presenten unas tasas de sustitución adecuadas sobre los salarios. La administración de los fondos de pensiones, su inversión y su posterior transformación en pensiones se encomienda al sector privado en régimen de libre competencia. La gestión de los fondos de los trabajadores por parte de la Administración Pública, aunque posible¹⁵⁶, no es aconsejada por el Banco Mundial debido a la baja rentabilidad que frecuentemente brindan los Fondos de Previsión de carácter público y el riesgo de desviación de la inversión del ahorro de los trabajadores en instrumentos públicos en lugar de en el sector privado con la consecuente mala asignación de capital en cuanto a sus efectos en

primer y segundo pilar y con 40 años de cotización el sistema pretende una tasa de sustitución del 60% del salario.

El modelo suizo se aproxima, por su desvinculación a los salarios reales, la aplicación de un interés sobre los ahorros independiente del que juegue en los mercados financieros y la utilización del factor de conversión a lo que podríamos definir como un régimen capitalizado de cotizaciones definidas teóricas, de forma paralela a lo establecido para el mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas en los regímenes de reparto.

El tercer pilar es voluntario y se basa en cuentas individuales de ahorro. Se establecen ventajas tributarias para los partícipes en el 2º pilar que decidan incorporarse al voluntario. QUEISSER, MONIKA; VITTAS, DIMITRI. "The Swiss multi-pillar pension system. Triumph of common sense?" *World Bank Pension Primer Paper*, Working Paper 2416, año 2.000. US SECURITY ADMINISTRATION, AISS. *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2.00-2.003*. Pág. 200-204.

¹⁵⁵ Las características de esta prestación, en BATEMAN, HAZEL; PIGGOTT, JOHN "Australia's mandatory retirement saving policy: a view from the new millennium". Op. Cit. KNOX, DAVID "The Australian annuity market" *Policy Research Working Paper*, WPS 2495, año 2.000. US SECURITY ADMINISTRATION, AISS *Social Security Programs Throughout the World, Asia and the Pacific*, 2.002, Pág. 33-39.

¹⁵⁶ En Bután, Fiji, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Sri Lanka, Tanzania y Uganda, existen sistemas de cuentas de ahorro administradas por una entidad pública. Algunos modelos presentan particularidades, por ejemplo, en la India y Sri Lanka se permite que las grandes empresas puedan crear regímenes de carácter ocupacional y en Singapur, cuando el trabajador alcanza un determinado nivel de ahorro puede gestionar el sobrante a través de sociedades de inversión de carácter privado. WORL BANK, "Second pillars. Provider and product selection for funded individual accounts". *WORL BANK Pension Reform Primer*, 2.001. Pág. 1.

el crecimiento económico y menor rentabilidad. El papel del Estado queda limitado a regular el mercado asegurador y financiero¹⁵⁷, cuya eficiencia será condicionante del buen funcionamiento de este pilar. Para garantizar el juego de la libre competencia y la transparencia de los mercados, tanto las cuentas de ahorro personal como los planes ocupacionales tienen que posibilitar la plena transmisibilidad de los fondos, ya que es imprescindible permitir el juego de la competencia entre las gestoras de los fondos y así promover la transparencia de los mercados. En el caso de los planes ofertados por las empresas el requisito de la transmisibilidad es aún más fuerte ya que cualquier limitación puede entorpecer la movilidad de los trabajadores hacia otras empresas.

La función prioritaria de este pilar es la generación del ahorro suficiente para financiar la jubilación mediante una redistribución de los recursos de cada individuo a lo largo de toda su vida que posibilite el traspaso de parte de los ingresos obtenidos en su carrera laboral al periodo jubilatorio. La flexibilidad de este sistema de financiación permite que cada trabajador asuma libremente el riesgo de la longevidad y, en consecuencia, un mayor grado de libertad para que cada beneficiario decida el momento de acceso a la jubilación de acuerdo con el nivel de ingresos que considere apropiado para su nivel de vida. Este traspaso del riesgo derivado de la longevidad al trabajador se erige como la gran ventaja sobre los modelos basados en el reparto ya que la capitalización libera al régimen de pensiones de financiar el aumento de gasto resultante del envejecimiento de la población y de la jubilación anticipada.

¹⁵⁷ La intervención del Estado sobre los mercados financieros suscita desconfianza y reticencias. BÖRSCH-SUPAN, AXEL en “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 73, indica que “While is correct that the regulation of capital market is imperfect and subject to corruption and ignorance, it is by no means a logical conclusion that therefore one might as well leave all governance to the state. There is a clear hierarchy and division of labour. It starts with the day-to-day management, continues to the supervisory role of the governors, and finally ends at the establishment of a regulator environment by the government. The closer the State has been to day to day management, the more problematic it has been, as has been proved over and over again in experiences all across the world.” (Aunque es correcto que la regulación del mercado de capitales es imperfecta y está sujeta a la corrupción y la ignorancia, esto no quiere decir que la conclusión lógica sea dejar todo el gobierno al Estado. Existe una clara jerarquía y división del trabajo. Comienza con la gestión diaria, continua con el papel de supervisión y finalmente termina con el establecimiento de un marco regulador por el Gobierno. Cuanto más cerca se haya situado el Estado de la gestión diaria, más problemático ha sido, como así ha resultado en repetidas ocasiones por todo el mundo).

El funcionamiento de los regímenes de pensiones capitalizados se estructura en dos etapas: una primera de acumulación de ahorro durante el periodo de participación activa del trabajador en el mercado laboral y una segunda etapa consistente en el rescate de los fondos (y su transformación, en su caso, en pensiones), para financiar el periodo de jubilación. La eficiencia del diseño de ambas etapas determinará la consecución de unas rentas suficientes y adecuadas a las necesidades de los jubilados. El mecanismo elemental de la financiación capitalizada consiste en la transferencia de un porcentaje determinado y obligatorio del salario mensual a una cuenta individual del trabajador. Esta cuenta está administrada por una entidad privada que gestiona la inversión del ahorro acumulado en ella. Una vez que el trabajador decide jubilarse rescata el capital y los intereses que se hayan generado durante la etapa de ahorro. La configuración de esta etapa de liberalización de las reservas de ahorro para financiar la jubilación será determinante del nivel de ingresos de los jubilados, por lo que el sistema requerirá una eficaz infraestructura financiera y un alto desarrollo del mercado asegurador (sectores que a su vez se verán beneficiados por la introducción de un régimen de pensiones de financiación capitalizada¹⁵⁸), y para lograr este objetivo, se confía, al igual que en la etapa de acumulación de ahorro, en el sector privado, por lo que las propuestas pasan por una desregulación y privatización de las entidades que ofrezcan rentas vitalicias y seguros¹⁵⁹, complementado por un refuerzo de las instituciones de supervisión y control y el establecimiento de garantías estatales en caso de quiebra o insolvencia de las compañías aseguradoras¹⁶⁰.

El rescate de los fondos mediante un pago único (*lump sum*) está en la práctica muy restringido en los países de economías desarrolladas, sólo establecen esta

¹⁵⁸ HOLZMANN, R; PALACIOS, R. "Individual accounts as social insurance: a World Bank perspective", World Bank, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0114, Junio, 2.001. Pág. 8-9.

¹⁵⁹ S. MITCHELL, OLIVIA, "Building an environment for pension reform in developing countries", World Bank, *Pension Reform Primer, Social Protection Discussion Paper*, N° 9803, 1.998. Pág. 12, 19 y 24.

¹⁶⁰ MACKENZIE, GEORGE A., *Annuity Markets and Pension Reform*, Cambridge University Press, 2.006, Pág. 103 y ss. LACHANCE, MARIE-EVE y S. MITCHELL, OLIVIA describen las diferentes garantías establecidas en regimenes de cuentas de ahorro individuales en "Understanding Individual Account Guarantees" en *The Pension Challenge. Risk Transfers and Retirement Income Security*, edited by S. MITCHELL, OLIVIA, SMETTERS, KENT, Oxford University Press, 2.003, Pág. 160-213.

posibilidad los sistemas de Australia y Honk Kong¹⁶¹, aunque en muchos países del tercer mundo, fundamentalmente en África, y derivado del subdesarrollo de sus mercados de seguros, es casi la única posibilidad que se ofrece a los afiliados. Los diferentes regímenes basados en cuentas individuales de ahorro regulan los mecanismos para convertir el capital acumulado en una pensión de jubilación que mantengan el nivel de consumo requerido por el participante en el sistema¹⁶². Los mecanismos establecidos en las diferentes regulaciones de los regímenes basados en cuentas de ahorro individual¹⁶³ se agrupan en torno a tres procedimientos básicos¹⁶⁴:

-Renta vitalicia: El beneficiario transfiere el total del capital depositado en su cuenta de ahorro individual a una entidad aseguradora en concepto de prima y ésta se compromete al pago de una renta vitalicia. El riesgo de la longevidad lo soporta la compañía de seguros, ya que el beneficiario va a tener derecho a la percepción de una renta independientemente de los años que le resten de vida, y así, mediante la contratación de estas rentas vitalicias el mecanismo de cotizaciones definidas se transforma en prestaciones definidas.¹⁶⁵

-Retiro programado. El capital ahorrado continúa siendo administrado e invertido por la administradora de fondos de pensiones depositaria del ahorro del trabajador y el beneficiario va retirando cuotas mensuales cuya cuantía vendrá

¹⁶¹ PALACIOS, ROBERT; ROFMAN, RAFAEL. "Annuity markets and Benefit design in multipillar pension schemes: Experience and lessons from Latin American Countries". World Bank, *Pension Reform Primer, Social Protection Discussion Paper*, n° 107, Marzo, 2.001. Pág.7

¹⁶² BROWN, JEFFREY R.; S. MITCHELL, OLIVIA; POTERBA, JAMES S.; WARSHAWSKY, MARK J. "Taking retirement income: nonqualified annuities and distributions from qualified accounts". *The role of annuity markets in financing retirement*. The MIT Press. 2.001. Pág. 185.

¹⁶³ Un estudio econométrico de estas modalidades en VALDÉS-PRIETO, SALVADOR "Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs" World Bank. Human Development Network. Social Protection Group. *Pension Reform Primer Series. Social Protection Discussion Paper*. N° 9804. Año 1.998.

¹⁶⁴ La mayoría de los regímenes basados en cuentas de ahorro individual reconducen sus mecanismos de conversión del capital acumulado a estos modelos. Por ejemplo, el sistema australiano ofrece tres productos: Superannuation Pensions (que responde al procedimiento de rentas vitalicias), Immediate Annuities (similar al retiro programado) y Allocated Pensions and Annuities (que se asemeja al retiro temporal con renta vitalicia). Complementariamente se están comenzando a ofrecer productos aseguradores que garanticen un nivel de renta determinado durante la jubilación. DOYLE, SUZZANE y PIGGOTT, JOHN. "Mandatory annuity design in developing economies", *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 0208. World Bank. Social Protection Unit. Human Development Network. Mayo, 2.002. Pág.9-10.

¹⁶⁵ WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, Op. Cit. Pág. 58.

determinada por el capital acumulado y la rentabilidad que obtengan sus ahorros en los mercados financieros. El riesgo de la longevidad es soportado por el beneficiario, que vendrá obligado a adaptar sus necesidades de gasto durante todo el periodo jubilatorio al capital ahorrado que mantenga en su cuenta.

-Retiro temporal con renta vitalicia. Combina los dos procedimientos anteriores, de manera que el asegurado se asegura una renta vitalicia con una entidad a la que transfiere parte de sus ahorros y el capital restante continúa siendo gestionado e invertido por la Administradora de Fondos de Pensiones y el beneficiario podrá rescatar sumas periódicas.

El precio de venta del activo, esto es, el ahorro acumulado por el trabajador, para contratar una renta vitalicia dependerá de las circunstancias personales del beneficiario. Esencialmente se tendrá en cuenta la edad y el sexo del asegurado como factores que determinan la esperanza de vida¹⁶⁶ y de la coyuntura económica del momento. El problema puede surgir cuando, al estar expuesto el valor del capital acumulado en su cuenta individual a la inflación, la compra de las rentas vitalicias se produce en una situación de crisis económica que devalúe el valor del ahorro del trabajador¹⁶⁷. En un régimen clásico de reparto las prestaciones están determinadas y se actualizan, bien tomando como referente la variación del Índice de Precios al Consumo o las variaciones en los salarios, por lo que, al menos en un plano teórico, están protegidas contra la inflación y, por definición, contra el riesgo de longevidad. En un régimen capitalizado, el trabajador que decida abandonar su actividad laboral en un momento económico desfavorable puede, si sus circunstancias económicas y laborales se lo permiten, postergar la jubilación a un momento económico más favorable, o, en

¹⁶⁶ En muchos países, las tablas de mortalidad utilizadas no reflejan la esperanza de vida media de la población en general. Por ejemplo, en Argentina, las compañías de seguros están obligadas a aplicar las tablas recogidas en “Group Annuity Mortality – GAM71, creada por la Society of Actuaries of the United States que se basa, aunque con modificaciones, en datos de mortalidad de Estados Unidos de mitad del siglo XX. En Chile y Perú, se utiliza la “Renta Vitalicia – RV85”, que se creó a partir de los datos de mortalidad de Chile en 1.970. PALACIOS, ROBERT; ROFMAN, RAFAEL. “Annuity markets and Benefit design in multipillar pension schemes: Experience and lessons from Latin American Countries”. Op. Cit. Pág. 12.

¹⁶⁷ LÓPEZ CUMBRE, LOURDES. “La conformación del sistema mixto y su evolución”. AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007. Pág. 514.

caso contrario, el trabajador podría suscribir un retiro programado y postergar la contratación de una renta vitalicia cuando los indicadores económicos lo aconsejen.

Para contrarrestar el riesgo inflacionista se pueden ofertar productos en el mercado de la renta vitalicia que ofrezcan un interés variable (anualidades variables o participatorias)¹⁶⁸ y sería el beneficiario el que decidiera qué tipo de renta, fija o variable, se acomoda más a sus necesidades para amortiguar los efectos de la inflación¹⁶⁹. La renta variable es especialmente interesante para los trabajadores de medio y bajo ingreso, que requieren que sus ahorros generen un mayor interés para consolidar su nivel adquisitivo, pero siempre que exista una pensión básica garantizada, proporcionada por el primer pilar, que les proteja de posibles fluctuaciones¹⁷⁰. El riesgo de inflación, que causaría una disminución del valor de los fondos acumulados o de la renta fija contratada, también puede mitigarse mediante la diversificación internacional de las inversiones, (ya que todos los valores nacionales en los que se concentra la inversión están igualmente expuestos a las circunstancias macroeconómicas de cada país)¹⁷¹, la compra de activos financieros y bienes raíces (cuyo valor nominal aumenta a la par de la inflación) y de instrumentos financieros indexados. En Chile, la posibilidad de que la inflación produzca una pérdida del valor de las rentas vitalicias contratadas se

¹⁶⁸ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Cit., Pág. 330.

¹⁶⁹ Se han propuesto otras modalidades alternativas como la Anualidad Vitalicia Variable en la que los beneficiarios invierten conjuntamente sus ahorros en fondos de inversión diversificados. DÍAZ, C.A. y EDWARDS, G., *Anualidades Vitalicias Variables: Una nueva modalidad de pensión*, Documento de Trabajo n° 166, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Marzo, 1.994 y DÍAZ, C.A. y EDWARDS, G., “Beneficios del Sistema Previsional: críticas y propuestas”, en CIEDESS, *AFP 18 años: Logros y desafíos*. Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile, año 2.000. BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y CONTE- GRAND, ALFREDO H. consideran que esta propuesta “retoma el concepto de distribución de los riesgos de la vida y económicos entre colectivos”, en “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”, *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Cit., pág. 51.

¹⁷⁰ DOYLE, SUZZANE y PIGGOTT, JOHN. “Mandatory annuity design in developing economies”, Op. Cit. Pág. 38-39.

¹⁷¹ HOLZMANN, ROBERT. “Can investment in emerging markets help to solve the aging problem?” World Bank, *Pension Reform Primer Series. Social Protection Discussion Paper* n° 0010, 2.000. Pág. 8. En el mismo sentido, entre otros muchos, SRINIVAS, P.S. y YERMO, J. “Risk management through international diversification: The case of Latin America Pension Funds”, *Innovations in Retirement Financing*, edited by S. MITCHELL, OLIVIA; ZVI BODIE, P.; BRETT HAMMOND, P.; ZELDES, S. Pension Research Council. The Wharton School of the University of Pennsylvania, 2.002. Pág. 282-311. REISEN, HELMUT, *Pensions, Savings and capital flows*, Organization for Economic Co-operation and Development, 2.000, Pág. 55.

contrarresta utilizando como índice de actualización las Unidades de Fomento que reflejan el comportamiento del Índice de Precios al Consumo.

Modalidades de combinación entre los dos pilares obligatorios.

La elección entre los diferentes pilares y del volumen de cada uno tiene importantes derivaciones en el comportamiento de los mercados laborales y financieros, en el equilibrio fiscal y en las políticas redistributivas del ingreso. El Banco Mundial recomienda la organización de los pilares obligatorios mediante cuatro alternativas diferentes¹⁷²:

- Un plan de ahorro personal obligatorio combinado con un sistema público de beneficio uniforme¹⁷³.
- Un plan de ahorro personal obligatorio con una pensión mínima garantizada por el plan público¹⁷⁴.
- Un plan ocupacional obligatorio con un pilar público de beneficio uniforme¹⁷⁵.
- Un plan ocupacional obligatorio con un plan público de beneficios supeditados a la necesidad.

Para el Banco Mundial el sistema que presenta mayores ventajas en relación con el costo y la eficacia del cumplimiento de la función de ahorro junto con la de alivio de

¹⁷² WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 248-249.

¹⁷³ El sistema de Argentina responde a este esquema, aunque conviene precisar que el sistema argentino permite optar entre afiliarse al régimen de capitalización individual o al de reparto, siendo el primer supuesto el que produce la combinación antedicha.

¹⁷⁴ Chile utiliza esta combinación.

¹⁷⁵ En Suiza las pensiones públicas comprenden prestaciones de carácter universal cuyo beneficio está vinculado con los años de cotización y los ingresos y un pilar de ahorro configurado mediante planes ocupacionales. El sistema danés también se asimila a este esquema. El primer pilar ofrece una pensión básica, que se configura como una prestación universal y proporcional a los años de residencia en el país, y una pensión suplementaria, cuyo valor depende del estado civil y de los ingresos del beneficiario. El segundo pilar está formado por las pensiones ocupacionales en las que se integran el régimen complementario del mercado de trabajo (ATP), el régimen complementario del mercado de trabajo para beneficiarios de pensiones anticipadas (SAP) y el régimen de ahorro previsional especial (SP).

la pobreza es el segundo, una pensión mínima garantizada por el Estado combinada con un régimen de jubilación basado en el ahorro individual.

Dimensión de los pilares obligatorios.

Los dos pilares obligatorios tendrían como objetivo satisfacer una tasa de reemplazo de un 50% del salario medio bruto vitalicio¹⁷⁶, y a su vez ofrecer las garantías necesarias para que la cuantía de la prestación respete un límite mínimo suficiente y superior al umbral de pobreza.

La cuantía de las cotizaciones sociales estimada por el Banco Mundial como necesaria para asegurar el cumplimiento eficaz de los anteriores objetivos alcanza una tasa del 20% del salario. Si se ha optado por un programa de pilar público basado en beneficios universales se destinará un 10% a cada uno de los pilares¹⁷⁷. Para el sistema basado en una pensión mínima garantizada la financiación necesaria requiere una distribución de las cotizaciones de un 4% para el pilar público y un 16% para el obligatorio y, si se ha optado por que la prestación satisfecha por el pilar público otorgue un beneficio supeditado a la necesidad, la distribución de la cotización entre ambos pilares dependerá de la mayor o menor extensión de la base que se tenga en cuenta para la comprobación de los recursos que den acceso a la prestación.

Cuando el pilar de ahorro obligatorio es eficiente produce el efecto de adelgazar el pilar público, reduce su demanda y, por tanto, disminuye los ingresos necesarios para sostenerlos, de forma que, si se ha optado por una financiación del pilar asistencial o redistributivo mediante recursos públicos, el comportamiento eficaz del nivel

¹⁷⁶ O del 40% del salario bruto del último año cuando los trabajadores hubieran efectuado aportes durante toda su vida adulta, WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 247.

¹⁷⁷ Una cotización menor al 10% del salario destinado al ahorro obligatorio (segundo pilar) simplemente desplazaría el ahorro voluntario hacia este pilar y no se produciría un incremento del ahorro individual destinado a financiar la jubilación. Aún así, para facilitar la transición a un régimen de pensiones capitalizado en países en vías de desarrollo, el Banco Mundial plantea la posibilidad de comenzar con una tasa de cotización inferior que irá incrementándose gradualmente a medida que el desarrollo de los mercados financieros pueda ir absorbiendo el crecimiento del volumen de ahorro. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 251.

capitalizado producirá una sensible disminución del gasto público destinado a la vejez. Si los trabajadores son capaces, mediante su participación en el pilar de ahorro obligatorio, de financiarse pensiones de cuantía suficiente para cubrir sus necesidades en la vejez no necesitarán del apoyo de las prestaciones de carácter asistencial incluidas en el primer pilar, esto es, de aquellas prestaciones que exijan la comprobación previa de recursos para causar derecho a su cobro como son las garantías de pensión mínima y los beneficios supeditados a la necesidad. Cuando el pilar público obligatorio se configura mediante beneficios vinculados al empleo o uniformes no se observa este fenómeno ya que la participación en ambos niveles de protección es simétrica y los resultados obtenidos en el de ahorro obligatorio no condicionan el derecho a acceder a la protección ofrecida por el primer pilar. En este esquema cada uno de los pilares genera derechos propios para los trabajadores que los integran y no se incorporan mecanismos de vinculación entre ambos, ya que actúan dentro del nivel de protección que se les ha asignado de forma coordinada pero independiente.

c. Características del pilar voluntario.

La tasa de reposición satisfecha por los dos pilares obligatorios, un 50% del salario medio bruto vitalicio según las recomendaciones del Banco Mundial¹⁷⁸, puede ser complementada, de manera voluntaria, mediante el establecimiento de mecanismos que dirijan el ahorro adicional de los trabajadores para aquellos que desean asegurarse un mayor poder adquisitivo durante su jubilación.

Los Gobiernos deberán encauzar este ahorro adicional mediante la regulación al efecto de los instrumentos financieros adecuados como cuentas de ahorro personales, pensiones profesionales complementarias, planes ocupacionales y opciones de seguro. Para conseguir una mayor eficacia de estas reglamentaciones en el cumplimiento del objetivo de acumular un mayor capital para la financiación de las pensiones de jubilación, habrá que dotar de la mayor estabilidad posible a los mercados financieros a través de un clima económico favorable a la inversión. Las políticas activas de

¹⁷⁸ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, op. cit. Pág. 341.

promoción del ahorro pasan, en general, por el establecimiento de incentivos tributarios, y, habitualmente, las regulaciones fiscales de estos productos no son tan rígidas como las empleadas en el nivel de ahorro obligatorio. A este respecto hay que tener en cuenta que los sujetos destinatarios de este nivel serán, en su mayoría, los trabajadores de mayor salario ya que el ahorro de los de los trabajadores de ingreso mediano y bajo estará en muchos casos absorbido por los pilares obligatorios, por lo que habrá que analizar con especial cautela los incentivos fiscales que se establezcan con el fin de no realizar transferencias de recursos públicos hacia los trabajadores de ingresos más elevados, que en último término pueden simplemente trasvasar su ahorro hacia los instrumentos que presenten deducciones fiscales más favorables¹⁷⁹.

¹⁷⁹ ZUBIRI ORIA, IGNACIO. “Un análisis económico de la Seguridad Social”. AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007. Pág. 606.

B) REPERCUSIONES MACROECONÓMICAS E INTERACCIONES SOCIOLABORALES DEL MODELO DE PENSIONES DE JUBILACIÓN DISEÑADO POR EL BANCO MUNDIAL.

Aunque el modelo presentado por el Banco Mundial comprende todo el conjunto de contingencias que de ordinario cubren los sistemas de seguridad social de los países industrializados, van a ser las pensiones de jubilación las que se erijan en el eje de las reformas propuestas, de forma que, alrededor de la columna vertebral que forma la jubilación en el sistema se van a ir integrando las demás prestaciones¹⁸⁰.

El sistema multipilar del Banco Mundial toma su caracterización del segundo nivel, el pilar del ahorro individual obligatorio, y va a ser éste el que se confronte con el régimen público de reparto mediante la disección de los elementos configuradores del sistema de seguridad social (edad, tasas de reposición, cotizaciones,...) y la evaluación de los dos mecanismos básicos de financiación de las pensiones, esto es, capitalización y reparto.

El Banco Mundial encuentra en la macroeconomía la justificación necesaria para la defensa de sus propuestas de reforma en materia de protección social en línea con el objetivo que persiguen, esto es, lograr la maximización de la eficiencia económica de los sistemas de seguridad social mediante la eliminación de cualquier factor distorsionador y, a su vez, mantienen la consideración de la Seguridad Social como un pilar esencial de la estructura económica del país por lo que van a incluir en los

¹⁸⁰ A este respecto es revelador observar como los informes más exhaustivos y significativos sobre las propuestas del Banco Mundial en materia de seguridad social se centran, incluso de forma exclusiva, en la configuración de un nuevo régimen de jubilación, desde la publicación de *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, en 1994, a los documentos que le siguieron, *New ideas about old age security* (1.999), y en los documentos e informes contenidos en *World Bank Pension Reform Primer, Pension Reform in Europe* (2.003), *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*, (2.005).

objetivos del sistema la promoción de las condiciones económicas nacionales. En línea con estos principios el análisis del Banco Mundial consiste, básicamente, en la valoración de la incidencia de los dos modelos de financiación en los factores que condicionan el desarrollo económico, como son los mercados financieros, la productividad y el mercado laboral.

1. Evaluación de la incidencia del régimen de pensiones sobre el mercado laboral.

a. Sobre los llamados efectos distorsionadores de las cotizaciones sociales.

Los regímenes de reparto van a requerir aumentos constantes en la cuantía de la cotización para compensar el incremento paulatino de las tasas de dependencia que, debido al envejecimiento de la población, vendrán obligados a soportar los sistemas de seguridad social. Este aumento relativo del número de pensionistas sobre el total de la población se traduce en la necesidad de destinar una mayor proporción del PIB a los ancianos, transferencia de recursos que, en los regímenes de reparto, se instrumentaliza a través de las cotizaciones de los trabajadores hacia los jubilados. El aumento necesario de la cuantía de las cotizaciones soportadas por los trabajadores actuales no se verá compensado por un incremento similar en las pensiones, antes al contrario, la persistente disminución del volumen de población activa, derivada del envejecimiento demográfico, imposibilitará que los regímenes de reparto ofrezcan a esta generación de afiliados pensiones proporcionadas al esfuerzo contributivo que soporten. La consecuencia es grave para el régimen de reparto. El principio de solidaridad que lo sostiene se ve fuertemente comprometido al perjudicar a una generación sobre las demás, lo que produce una pérdida de confianza en el sistema, esencial para su funcionamiento, ya que su mecanismo se basa en que los trabajadores actuales cotizan en la seguridad en que la siguiente generación vaya a soportar sus futuras pensiones de jubilación¹⁸¹.

¹⁸¹ En este sentido, LEGROS, FLORENCE. "Population aging, electoral behaviour and early retirement", *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by HOLZMANN, R.; ORENSTEIN, M.; RUTKOWSKY, M. World Bank, 2003, Pág. 111, y DISNEY, R. que subraya como, siguiendo el modelo de contrato social de Samuelson, los trabajadores sólo admitirán como aceptables sus transferencias hacia los dependientes si están convencidos de que las mismas transferencias estarán a su disposición cuando ellos se conviertan en dependientes. DISNEY, RICHARD, *Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging*,

La necesidad de aumentar la presión recaudatoria de los regímenes de pensiones, provocada en su mayor parte por la evolución demográfica, se va a traducir en un interés en la evaluación de su repercusión en las tasas de cobertura de los sistemas de seguridad social, en los niveles de empleo y en la capacidad de desarrollo económico del país.

La cuantía de las cotizaciones sociales juega un importante papel sobre la capacidad del sistema de expandir su nivel de cobertura sobre la población. El incremento en las tasas de cotización va a repercutir directamente en la capacidad de afiliación del sistema, de manera que cuanto mayor sea el coste de permanencia, esto es, el pago de cotizaciones, existirá un menor número de trabajadores y empresarios capacitados, o incluso dispuestos, a soportarlo. En consecuencia, las altas tasas impositivas que requieren los regímenes de reparto van a suponer un desincentivo a la incorporación de los trabajadores de la economía sumergida al sector formal gravado¹⁸². Las repercusiones son graves para la economía ya que la productividad del sector informal es muy limitada, dada sus dificultades para el acceso a créditos, su escasa inversión productiva, la insuficiente cualificación laboral, así como el poco fomento de la capacitación de sus trabajadores, lo que tendrá su reflejo en los índices de crecimiento económico de cada país. Igualmente, cuando no se consigue limitar la expansión de la economía informal, el Estado ve mermada su capacidad para obtener ingresos y, en consecuencia, pueden quedar comprometidas las posibilidades de inversión pública en las infraestructuras necesarias para potenciar el desarrollo económico nacional¹⁸³.

The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1.996. Pág. 35-284 y ss.

¹⁸² FELDSTEIN, MARTIN. “Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina”. *Revista de Seguridad Social* N° 239, noviembre- diciembre 2.002, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pág. 18. Con carácter general LOAYZA, NORMAN A. en “The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America” World Bank Policy Research Paper N° 1727, Washington, D.C., 1.997. pág. 14, subraya como “when the tax rate and, thus, the incentive to evade rise, the informal sector expands”.

¹⁸³ LOAYZA, NORMAN A. explica los factores de la vinculación entre el volumen de la economía sumergida y la ralentización del crecimiento económico, en “The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America”. Op. Cit. Siguiendo esta argumentación, el Banco Mundial explica que cuando la disminución de la producción marginal por trabajador de la fuerza laboral informal es inferior en un 20% a la de

Por otro lado, se va a considerar a la propia estructura impositiva de los regímenes de reparto como el factor responsable de la evasión del pago de cotizaciones¹⁸⁴. La percepción de las cotizaciones sociales que tienen los trabajadores, fundamentalmente los de alto salario, y los empresarios es que se trata de un impuesto más¹⁸⁵. Esta caracterización de las cotizaciones se debe, fundamentalmente, a la falta de correspondencia actuarial entre la cuantía de las cotizaciones satisfechas y los beneficios ofrecidos por el sistema y conduce a una desvirtualización de la naturaleza y los objetivos propios de las cotizaciones en un régimen de reparto. La identificación de las cotizaciones con impuestos es potenciada por la confusión de funciones en los sistemas diseñados a partir de un único pilar basado en un régimen de reparto, dado que estos sistemas persiguen de forma unitaria, esto es, a través de un único mecanismo, la consecución de dos objetivos diferentes: una redistribución de la riqueza¹⁸⁶ y proporcionar pensiones que suplan a las ganancias del trabajo. Para lograr el cumplimiento del objetivo redistributivo deben romper la proporción actuarial entre el esfuerzo contributivo del trabajador y la pensión de jubilación ofrecida por el sistema, por lo que las cotizaciones se convierten en meros impuestos, especialmente para aquellos que no esperan verse beneficiados de esta redistribución¹⁸⁷. La desvinculación

un trabajador del sector formal, y, si debido al impuesto sobre la nómina, el 20% de los trabajadores escogieran el sector informal, la contribución del trabajo al PIB anual se reduce en un 4%. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. pág. 148-149.

¹⁸⁴ Entre otros muchos, BÖRSCH-SUPAN, AXEL “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág.73.

¹⁸⁵ En el mismo sentido, WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. pág. 4, 12, 147, 261, 307. St. JOHN, SUSAN y WILLMORE, LARRY, “Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions.” Op. Cit. pág. 1.294.

¹⁸⁶ Redistribución que no siempre es equitativa, ya que aunque en un plano teórico persigue favorecer a los trabajadores de menor ingreso, algunos autores señalan la incidencia de grupos sociales con poder político que presionan para obtener pensiones generosas del régimen de reparto superiores a su esfuerzo contributivo. CORSETTI, GIANCARLO y SCHMIDT-HEBBEL, KLAUS. “Pension Reform and Growth”, World Bank, Policy Research Working Paper nº 1471, junio, 1.995. Pág. 3. Otra version de este trabajo en *The economics of pensions: principles, policies and international experience*, ed. VALDÉS-PRIENTO, SALVADOR. Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

¹⁸⁷ JAMES, ESTELLE “Coverage under old age security systems and protection for the uninsured: What are the issues?” (presentation given at Inter-American Development Bank

entre el valor de lo aportado y lo recibido en contraprestación, induce, por los mecanismos que ofrece para ello, a los trabajadores y empresarios a manipular estratégicamente la cuantía de sus aportaciones sin que se menoscabe el derecho a las prestaciones, facilitando operaciones de infracotización, especialmente en las primeras fases de la vida laboral y de sobrecotización en la etapa final, donde la cuantía de la aportación va a determinar el valor de las prestaciones¹⁸⁸. Este fenómeno se verá agravado por la elevación drástica de las aportaciones sociales consecuente con las altas tasas de dependencia del sistema, produciéndose de esta forma un efecto dinamizador de las conductas tendentes a evadir el pago de las cotizaciones¹⁸⁹. De igual manera, este fenómeno de elegibilidad va a ser causa de conductas estratégicas en el acceso a los beneficios mínimos que ofrezca el sistema.

Por el contrario, los afiliados a un régimen de capitalización consideran las cotizaciones como un ahorro obligatorio libre de impuestos con lo que se estaría eliminando de la financiación de las pensiones aquellos incentivos adversos que actúan sobre la motivación para pertenecer al sistema. El sistema de aportes definidos se ofrece como solución al problema de la evasión ya que el impuesto al trabajo se transforma en el precio de una prestación¹⁹⁰, cuya cuantía queda fuertemente vinculada al esfuerzo impositivo, y, por tanto, este mecanismo puede potenciar de manera sustancial el grado de cumplimiento¹⁹¹.

Conference on Social Protection, February, 4-5) Policy Research Paper N. WPS. 2163, World Bank Washington D.C. 1.999. Pág. 4.

¹⁸⁸ Como aprecian JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA, esta deficiencia aparecía fuertemente acusada en los regímenes de reparto latinoamericanos a los que le atribuyen frecuentes comportamientos de evasión y mora de cotizaciones. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, op. cit. pág. 7

¹⁸⁹ CORSETTI, GIANCARLO y SCHMIDT-HEBBEL, KLAUS. "Pension Reform and Growth", Op. Cit. Pág. 4.

¹⁹⁰ Esta conceptualización de las contribuciones al régimen de ahorro individual como precio en WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. pág. 138, y JAMES, ESTELLE, "Coverage under old age security systems and protection for the uninsured: What are the issues?" Op. Cit. Pág. 5

¹⁹¹ "Los sistemas que establecen un fuerte vínculo entre las prestaciones y las contribuciones son atractivos porque respaldan la legitimidad de aquellos que pagan" FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD. "La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1.990: lecciones para América Latina". *Revista de la CEPAL*, nº 79, abril 2.003, pág. 137.

La ventaja de la financiación capitalizada se fundamenta en los efectos positivos producidos en primer lugar por la fuerte vinculación que mantiene entre la cuantía de las cotizaciones y las prestaciones y, en segundo lugar, por ofrecer mayores tasas de rentabilidad que los basados en el reparto. Los afiliados pueden apreciar de forma directa, sin las distorsiones producidas por los elementos redistributivos de los regímenes de reparto, los beneficios de su cotización ya que ésta es reintegrada, junto con la rentabilidad obtenida, en el momento de acceder a la pensión de jubilación.

Ahora bien, para que un sistema basado en cuentas de ahorro individual pueda manifestar una mejora en el cumplimiento de la obligación de cotizar hay que diseñar previamente una estructura de inversión del ahorro altamente eficaz.

En este modelo de financiación se determinan y clasifican los instrumentos financieros habilitados para captar el ahorro procedente de las cotizaciones, y de este diseño surgirán las posibilidades de inversión de los trabajadores. Obviamente, este sistema constriñe las decisiones financieras de cada trabajador produciéndose una limitación de las oportunidades de inversión y, en consecuencia, marca el techo máximo de rentabilidad posible. Esta distorsión producida por la imposibilidad de adaptar la estructura de ahorro obligatorio a las preferencias individuales de cada trabajador constituye un impuesto implícito¹⁹² que actuará sobre los efectos positivos de la financiación capitalizada sobre la cobertura y el cumplimiento de las obligaciones de cotización y será mayor cuanto más diferencia exista entre la rentabilidad obtenida a través de los fondos de pensiones incluidos en el sistema y la que el trabajador pudiera conseguir mediante su participación libre y sin restricciones en el mercado financiero.

Este fenómeno se verá agudizado por las fallas del mercado, y así, una estructura de inversión que contenga elementos que dificulten la consecución de la máxima rentabilidad de los instrumentos de inversión del ahorro obligatorio potenciará las

¹⁹² HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ admiten la operatividad de este efecto impositivo derivado de la limitación de la capacidad decisoria individual sobre las oportunidades de inversión en “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*, Op. Cit., Pág. 458.

distorsiones producidas por este componente impositivo. En el caso de que el pilar de ahorro obligatorio ofrezca una baja rentabilidad, esto es, no consiga ofrecer unas tasas de interés medio similar a la generadas por el mercado, o se desconfíe de su capacidad de generar tasas de retorno satisfactorias a largo plazo, los trabajadores, que en este modelo de financiación actúan en calidad de inversores, optarán por abandonar la financiación reglada de su jubilación y dirigirán su ahorro hacia otros instrumentos financieros, pasando de esta forma a engrosar las tasas de población no cubierta por el sistema de seguridad social. La exhaustiva regulación de los Fondos de Pensiones integrados en el régimen de cuentas de ahorro individuales estaría potenciando este efecto al constreñir excesivamente las opciones de inversión del ahorro de los trabajadores.¹⁹³. Estas restricciones normativas impuestas a las Administradoras de Fondos de Pensiones, particularmente en los regímenes de pensiones reformados debido a las carencias en las condiciones económicas y en las estructuras financieras de los países en las que se han implantado, estarían distorsionando los objetivos pretendidos con el establecimiento del mecanismo capitalizado de financiación: vinculación de cotizaciones y prestaciones, maximización de las tasas de retorno, diversificación del riesgo,... todo lo cual repercutirá en la capacidad del régimen de pensiones de expandir su cobertura.

El nivel de cobertura que presente el régimen de pensiones estará fuertemente condicionado por el esfuerzo contributivo que requiera de los trabajadores partícipes. Es previsible que se produzca un fenómeno de huida del sistema si se establecen tasas de contribución superiores a la capacidad de ahorro del trabajador. En esta situación, el afiliado tenderá a evadir el impuesto al trabajo mediante la ocultación de parte del

¹⁹³ Como exponen SRINIVAS, P.S.; WHITEHOUSE, EDWARD; YERMO, JUAN, en “Regulating private pension funds’ structure, performance and investment: cross-country evidence.” *Pension Reform Primer Paper*, Discussion Paper, N° 0113, Banco Mundial, Julio 2.000, pág. 7, la regulación de las cuentas de ahorro individual ha obligado a los trabajadores a contratar una única Administradora y un único fondo de pensiones, por lo que no pueden diversificar su inversión a través de varios fondos y quedan expuestos la mala gestión de su Administradora. Además se les está impidiendo ajustar su cartera de inversión a sus circunstancias personales y familiares, su edad, su perfil profesional y su aceptación del riesgo. En el mismo sentido se pronuncia SRINIVAS, P. S.; YERMO JUAN. *Do investment regulations compromise pension fund performance?: Evidence from America Latina*. World Bank, Washington, D.C., 1.999. Pág. 33-34.

salario o su traspaso íntegro al sector informal¹⁹⁴. Por tanto, para que el régimen capitalizado despliegue todos sus efectos positivos sobre el mercado laboral resulta indispensable un alto grado de eficiencia en la regulación de la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de la inversión, con el objetivo de asegurar la máxima rentabilidad que permita el mercado financiero a los ahorros de los trabajadores.

El empresario reacciona contra el impuesto sobre la nómina disminuyendo las contrataciones de nuevos trabajadores o reduciendo la plantilla existente para controlar los costes de producción asociados a la mano de obra. El Banco Mundial describe como el aumento de la tasa del impuesto sobre la nómina en los países de la OCDE durante los últimos 20 años es una de las principales causas del incremento del desempleo y de la desaceleración general del aumento de los salarios reales¹⁹⁵. La legislación de la mayoría de los sistemas de seguridad social establece un reparto del coste de las cotizaciones sociales entre el empresario y el trabajador¹⁹⁶ y será así en un mercado perfecto y transparente donde la oferta y demanda de mano de obra convergen en el punto de máxima eficiencia salarial que permita este reparto equitativo. Por el contrario, esta previsión legal se ve comprometida por dos factores: el fenómeno del desempleo y la regulación de los salarios. Un entorno donde el crecimiento económico no es capaz de absorber la demanda de puestos de trabajo facilita que el empresario pueda recortar los salarios y así, con menores costes por trabajador, puede asumir incrementar el número de contratos laborales. Este mecanismo tiene como límite los topes mínimos legales y convencionales a los salarios que impiden que el empresario imponga libremente el salario con lo que la empresa, al no poder repercutir la totalidad de los costes sociales a los trabajadores, se verá obligada a agregarlos a los costes de

¹⁹⁴ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 147-148.

¹⁹⁵ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 121.

¹⁹⁶ En esta materia, el Banco Mundial recomienda que la regulación legal prevea que la mayor proporción de la cotización social sea satisfecha por el trabajador porque, independientemente de las repercusiones económicas, los trabajadores podrán adquirir una mayor conciencia del coste de la protección social y “if workers pay they are more likely to be aware of the cost and less likely to support overly generous public pension programs”. (Si los trabajadores pagan es más probable que sean conscientes del coste y es menos probable el apoyo a regímenes públicos de pensiones excesivamente generosos). WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Op. Cit. Pág. 122.

producción, incremento que tendrá su reflejo en el precio del bien o servicio ofertado al mercado. Tampoco la repercusión de los costes sociales a los consumidores en la forma de precios más elevados es ilimitada sino que tiene que adaptarse a las exigencias de competitividad que presente el mercado. En consecuencia, en última instancia el empresario se ve forzado a absorber el importe de las cotizaciones sociales, cargándolo sobre sus beneficios, y, por tanto, al asumir un mayor costo por cada trabajador se verá obligado a restringir al máximo el nivel de contrataciones de su empresa¹⁹⁷, lo que a su vez, tendrá su reflejo en los índices de productividad¹⁹⁸.

Como resultado de lo anterior, junto con la cada vez mayor presencia de las consecuencias derivadas de la globalización, los países que conservan sus regímenes de reparto con las crecientes obligaciones económicas emanadas de ellos, ven como su oferta de empleo global disminuye paralelamente a la desvalorización de su competitividad internacional¹⁹⁹. Las grandes empresas tienen la posibilidad de eludir los

¹⁹⁷ El Comité Económico y Social advierte de estos efectos sobre la economía europea si se repercute sobre las cotizaciones la elevación prevista del coste de mantenimiento de los sistemas públicos de pensiones en COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, UE. Dictamen sobre *Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE*. CES 1490/2001. Bruselas, 29 de noviembre de 2.001. Pág. 18 y 19.

¹⁹⁸ HOLZMANN, R presenta en "Demographic alternatives for aging industrial countries: increased total fertility rate, labor force participation, or immigration". World Bank. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, nº 0540, diciembre. 2.005. Pág. 6, reflejando datos de INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook: The global demographic transition*, Washington D.C., septiembre, 2.004, una evaluación del coste del impacto del envejecimiento demográfico sobre el crecimiento de la productividad, y concluye que en países de economías avanzadas se reducirá la tasa de crecimiento anual del PIB per capita en un 0,5% de media en el año 2.050, esto es, el crecimiento per capita será un 0,5% menor que en un contexto sin modificaciones en la estructura financiera.

¹⁹⁹ HOLZMANN, R. en "The World Bank approach to pension reform", *International Social Security Review* ". Op. Cit. Pág 18, señala como la globalización ha aumentado las posibilidades de eludir el impuesto al trabajo mediante el cambio de residencia de la mano de obra muy cualificada y el traslado de la localización de la producción por los empresarios. Fenómenos de este tipo se agudizarán en los países donde se exija con mayor rigor el cumplimiento de las obligaciones socio-laborales. JAMES, ESTELLE, "Coverage under old age security systems and protection for the uninsured: What are the issues?" Cit. Pág. 9, lleva más lejos esta argumentación y contrapone las acciones encaminadas a incrementar la población cubierta por el sistema de Seguridad Social al mantenimiento de un volumen aceptable de empleo, exponiendo que "Even if increased effective coverage were feasible, it might not be desirable. Some workers are better off outside the formal retirement old age security contributions. Policymakers thus face a trade-off between higher coverage and higher current consumption. And if the burden of the contributions falls on employers instead of workers, it raises labor costs, reducing international competitiveness and employment. In this case, governments face a trade off between maximizing coverage and maximizing employment." (Incluso si el incremento efectivo de la cobertura fuera factible, podría no ser deseable. Algunos trabajadores

impuestos nacionales, y, entre ellos, las cotizaciones sociales, trasladando sus centros de producción a aquellos países donde los impuestos son menores y se exigen con menor rigor. La búsqueda empresarial de una mayor competitividad está ligada a la reducción de los costes de producción y dentro de éstos, los costes laborales cobran una especial relevancia. Los países con menores costes asociados a la actividad empresarial e industrial resultan más atractivos para los empresarios. El mantenimiento de regímenes públicos con altos costes asociados puede potenciar las deslocalizaciones de empresas radicadas en el país, con la consecuente pérdida de la productividad y aumento del desempleo.

La introducción de un régimen de capitalización permite reestructurar las cotizaciones sociales y aplicar tasas de cotización menores, y así, en países como Chile, Bolivia y Perú, la implantación del nuevo sistema vino acompañada de una disminución de la cuantía de las cotizaciones mediante la eliminación de la parte correspondiente a los empresarios. Una reducción de las obligaciones sociales empresariales deriva de forma directa e inmediata en una disminución de los costes de producción, por lo que sería esperable un efecto positivo en la economía debido al aumento de la renta disponible de los empresarios para su inversión en factores de producción y la consecuente capitalización de la empresa.

En resumen, los defensores de modelo de financiación capitalizado argumentan que si mediante la articulación de los regímenes de pensiones a través de cuentas individuales de ahorro se consigue, como así demuestra la experiencia latinoamericana, una reducción de los costes derivados de la contratación laboral, mediante la eliminación de las cotizaciones empresariales o la reducción de la carga soportada por el trabajador y el empresario, se puede lograr un aumento de capital disponible para destinarlo a la mejora de los recursos productivos y a nuevos proyectos empresariales. Esta mayor capacidad financiera por parte del tejido empresarial puede favorecer el

se encuentran mejor fuera del régimen de pensiones formal. Los políticos tienen que afrontar como compaginar una alta cobertura y un alto consumo actual. Si la carga de las cotizaciones cae sobre los empresarios en lugar de sobre los trabajadores, se elevan los costes laborales, se reduce la competitividad internacional y el desempleo. En este caso los gobiernos afrontan como compaginar la maximización de la cobertura y la maximización del empleo).

establecimiento de las condiciones necesarias para la generación de un incremento en la productividad. Al eliminar un porcentaje importante de los costes vinculados a la contratación laboral se potencia el empleo y, paralelamente, la menor cuantía de las cotizaciones soportadas por los trabajadores facilita la existencia de renta disponible para el consumo²⁰⁰, factor indispensable para absorber el aumento de la productividad, y que, a su vez, supondrá un factor de crecimiento económico.

b. La edad de jubilación.

Los sistemas europeos de Seguridad Social, y en general los pertenecientes a los países industrializados, establecen mayoritariamente una edad ordinaria de jubilación de 65 años²⁰¹ (en algunos países las mujeres pueden jubilarse 5 años antes aunque se tiende a eliminar esta diferencia para uniformar la edad de acceso a esta prestación independientemente del sexo del beneficiario²⁰²), y la edad media legalmente establecida en los países de economías en transición y en vías de desarrollo, es de 60

²⁰⁰ MARTIN FELDSTEIN, en “Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina”, op. Cit. pág. 17-18, calcula que el paso a un régimen de capitalización podría suponer una reducción del importe de las cotizaciones de hasta cuatro veces manteniendo el mismo nivel de cobertura por lo que “para alguien que pague un impuesto a la nómina de un 20% y un impuesto sobre la renta de 20%, el cambio a un sistema basado en inversiones equivale a un aumento de un 25% en los ingresos reales disponibles.”

²⁰¹ La edad ordinaria de jubilación establecida en los países pertenecientes a la OECD está en los 65 años aunque en unos pocos sistemas se accede a la jubilación a partir de los 60 años (Francia, aunque para ser beneficiario de la pensión completa a esta edad hay que acreditar un periodo de cotización de 40 años, la República Eslovaca, Malta y Turquía, y algunos lo establecen sólo en el caso de las mujeres, así la República Checa, Lituania y Grecia). Aunque son excepción los países que la han aumentado a los 67 años, de forma paulatina y con largos periodos transitorios comienza a vislumbrarse esta tendencia (Noruega, Islandia, Finlandia ha establecido una edad flexible de jubilación situada entre los 63 y 68 años, y EEUU la elevará gradualmente hasta llegar a los 67 años en 2.027. Irlanda la ha fijado en 66 años). ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD). *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. OECD Economics Department, mayo 2.004. Pág. 3. COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. Op. Cit. Pág. 18 y ss.

²⁰² De 1.993 a 2.035, en base a la legislación de 2.004, la mediana de edad de jubilación aumentó de 62 a 65 años para los hombres y de 60 años a 65 para mujeres en el entorno de la OCDE. TURNER, JOHN. “Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60. 1, enero-marzo, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.007. Pág. 95.

años para los hombres y de 55 años para las mujeres. La justificación de esta diferencia puede buscarse en la menor esperanza de vida en estos países, donde una persona de 60 años presenta peores condiciones vitales y de salud que los que habitan en los países del primer mundo, y en los mayores requerimientos físicos de los puestos de trabajo ofertados por estas economías²⁰³. Estas edades de acceso a la pensión de jubilación fueron establecidas en los orígenes de los diferentes regímenes, sin que hayan sufrido modificaciones sustanciales aún cuando la esperanza de vida haya aumentado significativamente. Los países de la Unión Europea han incrementado su esperanza de vida desde 1.950, en más de un año por década, y las proyecciones demográficas sugieren que hacia el año 2.050, los europeos vivirán entre 4 y 5 años más que en el año 2.000²⁰⁴. En España quedó implantada la edad de 65 años para acceder a la pensión de jubilación en 1.919 con el Retiro Obrero cuando la esperanza media de vida apenas superaba los 40 años²⁰⁵ y la esperanza de vida a los 65 años era de 9,7 años para los hombres y de 10,6 para las mujeres²⁰⁶, casi 90 años después la edad de jubilación no ha sido modificada pero la esperanza media de vida ha aumentado 40 años y la esperanza de vida a partir de los 65 años casi se ha duplicado. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en América Latina se pasó de una esperanza de vida al nacer de 52 a 70 años²⁰⁷ y en Europa (UE-15), la evolución es similar, en 1.960 la esperanza de vida para los hombres era de 67,4 años y para las mujeres de 72,9, en el año 2.000 los hombres habían alcanzado una esperanza media de vida de 75,3 años y las mujeres de 81,4 años²⁰⁸. Una de las principales razones para este inmovilismo es la dificultad política

²⁰³ Aunque el Banco Mundial sugiere otra explicación: la influencia de grupos de gran poder social, los más beneficiados por los regímenes de pensiones públicos, que tratan de mantener una baja edad de jubilación. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. pág. 123-124.

²⁰⁴ TURNER, JOHN. “Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035”. Op. Cit. Pág. 88.

²⁰⁵ Dato de VICIANA FERNÁNDEZ, FRANCISCO. “Mortalidad” en *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, Estudio coordinado por ANDRÉS ARROLLO PÉREZ. Instituto Nacional de Estadística y Universidad de Sevilla, 2.003, pág. 82.

²⁰⁶ ZUBIRI ORIA, IGNACIO. *El futuro del sistema de pensiones en España*. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2.003. Pág. 21.

²⁰⁷ CHACKIEL, JUAN. *La dinámica demográfica en América Latina*, CEPAL, Serie Población y desarrollo n° 52, mayo 2.004, Pág. 12.

²⁰⁸ VICIANA FERNÁNDEZ, FRANCISCO. “Mortalidad” en *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, Op. Cit. Pág. 92.

que entraña elevar la edad de jubilación²⁰⁹, cuyos efectos sólo se manifestarán a largo plazo pero el desgaste político de una medida de recorte de derechos es inmediato²¹⁰.

Un factor responsable de la prolongación del periodo de disfrute de la pensión de jubilación es la anticipación de su edad de acceso, que está presente en todos los países industrializados²¹¹ y que ha desligado la edad legal de jubilación de la edad media real a la que se accede a esta prestación²¹², (Cuadro 2. Edad real y duración esperada de la jubilación). En la Unión Europea, la edad media efectiva de jubilación se sitúa en los 60,7 años, muy lejos de los 65 años en los que la mayoría de las legislaciones fijan la entrada a la jubilación ordinaria²¹³. Esta anticipación en el acceso a la pensión comporta que exista un mayor número de pensionistas beneficiándose simultáneamente de esta prestación, calculándose que cada año que se reduce la edad media de retiro, aumenta el número de pensionistas en más de un 5%²¹⁴, lo que impactará directamente en el volumen del gasto soportado por el sistema. Así ha sucedido en Francia, donde el gasto en pensiones como proporción del PIB se ha

²⁰⁹ De hecho, la edad media real de acceso a la jubilación en los países de la OCDE se redujo durante el periodo 1.949-1.993 en un promedio de 2,5 años, mientras que la esperanza de vida se incrementó, en el mismo periodo, 4 años. TURNER, JOHN. "Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035". Op. Cit. Pág. 94.

²¹⁰ Un análisis de las implicaciones electorales de una elevación de la edad de jubilación en LEGROS, FLORENCE "Population aging, electoral behavior and early retirement" *Pension Reform in Europe: Process and Progress.* Cit. Pág 111-130.

²¹¹ En Europa, la menor edad establecida para acceder a la jubilación anticipada es de 55 años. A esta edad es posible jubilarse anticipadamente en Francia, Chipre (para los trabajadores del sector público), y está prevista únicamente para las mujeres en los sistemas de la República Checa, Lituania y Grecia. A partir de los 60 años se puede acceder a la jubilación en Bélgica, en la República Checa, (la edad para acceder a la jubilación es de 63 años pero las mujeres con hijos pueden adelantar su jubilación un año por cada hijo con el límite de cuatro años), Lituania, Alemania (hasta el año 2.008), Estonia (en el caso de las mujeres), Italia (hasta el año 2.008), Letonia (mujeres), Luxemburgo, Hungría (mujeres) y Eslovenia. En Finlandia la edad de jubilación ordinaria es flexible, estableciéndose entre los 63 y los 68 años. COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States.* Op. Cit. Pág. 13 y 18-24.

²¹² En este sentido, TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible.* Op. Cit. Pág. 23 y ss.

²¹³ MADDALONI, ANGELA, *et al.* "Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area". *Occasional Papers Series*, Nº 51, European Central Bank. Frankfurt. 2.006. Pág. 24.

²¹⁴ El Banco Mundial estima que la jubilación anticipada reduce el número de trabajadores en un 2% por cada año que disminuye la edad de retiro. WORLD BANK. "El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado? *Pension Reform Primer Note*, Washington, 2.000. Pág. 2.

elevado a más del doble en los últimos 20 años, y se estima que una tercera parte de este aumento es debido a la jubilación a una edad más temprana impulsada por la reducción de la edad de jubilación de 65 a 60 años²¹⁵. A su vez, las dificultades para que el presupuesto de la seguridad social asuma este incremento en el coste de las pensiones derivado del envejecimiento de la población y de la jubilación anticipada, se van a ver agravadas por la disminución de las tasas de natalidad que se traduce en un descenso del número de cotizantes que entran en el sistema, y, por tanto, de las posibilidades de su financiación. Los trabajadores, para mantener este incremento del gasto tendrán que asumir un aumento del importe de su cotización, que el Banco Mundial calcula en un 8,5% por cada año que se anticipe la edad de jubilación²¹⁶. La capacidad de captación de recursos se reduce por la disminución paulatina del periodo dedicado al trabajo a lo largo de la vida que se debe no sólo a la anticipación de la jubilación sino también a la cada vez más tardía incorporación al mercado laboral, debido fundamentalmente al tiempo empleado en la formación, y al fenómeno del desempleo, y así, si en los años 60 en los países de la OCDE, los hombres trabajaban 50 de los 68 años de vida media, en la actualidad apenas se superan 38 años en activo²¹⁷.

²¹⁵ Datos de WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. pág. 145-146.

²¹⁶ WORLD BANK. “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?”. *Pension Reform Primer Note*. Cit. Pág. 2

²¹⁷ WORLD BANK. “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?”. *Pension Reform Primer Note*. Cit. Pág. 2. En el entorno de la OCDE, la esperanza de vida a la edad de jubilación ordinaria se sitúa entre los 18 y los 22 años. Islandia tiene la menor duración de jubilación, con 11 años y la mayor, Bélgica con 24. España tiene una duración media de la jubilación en relación con la esperanza de vida de 18 años. TURNER, JOHN. “Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035”, Op. Cit. Pág. 103.

CUADRO 2

EDAD REAL Y DURACIÓN ESPERADA DE LA JUBILACIÓN

	1950	1990	1950	1990
Japón	66,2	65,5	12	17,8
América del Norte	65,9	62,6	13,1	18,1
Oceanía	65,3	60	13,2	20,5
Europa del Norte	67,2	61,9	12,2	18,7
Europa Meridional	69	60,1	10,5	19,9
Europa Occidental	65,7	59,3	12,8	20,7
Europa Central y Oriental	65	59,2	12,8	18,6
Todos los países	66	61	12,5	18,9

Fuente: GILLION, TURNER, BAILEY, LATULIPPED ²¹⁸

La disminución en la edad de jubilación efectiva, mayor cuanto más desarrollada es la economía del país²¹⁹, ha producido una reducción del nivel de participación en la fuerza laboral de los trabajadores con más experiencia²²⁰, lo que tendrá su reflejo en la

²¹⁸ GILLION, C., TURNER, J., BAYLEY, C; LATULIPPE, D. *Social security pensions: Development and Reform*. International Labour Office, Ginebra, 2.000. Pág. 441

²¹⁹ En los países con economías más débiles, el proceso de disminución efectiva en la edad de jubilación es más lento debido a la deficiente cobertura de los sistemas de seguridad social y a la presencia de un sector informal que permite continuar trabajando en la economía sumergida después de haber alcanzado la edad ordinaria requerida para causar derecho a la pensión de jubilación. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 124.

²²⁰ El Banco Mundial calcula que la anticipación de la edad de acceso a la jubilación ha provocado una reducción entre un 1% y un 2% de la fuerza laboral en los países en vías de desarrollo y en un 3% a un 6% en los países industriales. En los próximos 30 años, a medida que el envejecimiento de la población se haga más patente, esta disminución se acrecentará. WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 124 y 323.

capacidad productiva de la economía nacional²²¹. La tasa de participación laboral de los hombres con edades comprendidas entre los 60 a los 64 años había descendido, a mediados de los años noventa, por debajo del 20% en Bélgica, Italia, Francia y Holanda, en Alemania suponía un 35% y un 40% en España. Japón presenta la mayor tasa de participación de este grupo de trabajadores con un 75%²²². En la Unión Europea, la tasa de actividad de los trabajadores con edades entre 55 y 64 años se situó, en el año 2.005, en un 44%, con grandes variaciones entre países, desde el 56% que presenta Finlandia al 33% de Luxemburgo e Italia. España se encuentra en la media, con una tasa aproximada del 45%²²³. Los 12 países en los que el fenómeno de la jubilación anticipada tiene mayor presencia están todos en Europa, entre ellos Francia, Italia, los Países Bajos, Hungría, Rumania y Eslovenia, en los que aproximadamente la mitad de los hombres entre 55 y 59 años abandonan el mercado laboral y sólo uno de cada cinco hombres continúan trabajando entre los 60 y los 65 años, y por encima de esta edad apenas existen trabajadores en activo²²⁴.

Las causas de esta anticipación son variadas aunque se pueden clasificar en dos grupos: aquellas que responden a factores externos al sistema de seguridad social y aquellos elementos intrínsecos del régimen de jubilación que condicionan en unos casos y determinan en otros la decisión individual de acceder a la pensión de jubilación antes de cumplir la edad ordinaria establecida.

Entre aquellos factores ajenos al propio sistema de seguridad social se encuentran el desempleo y las políticas de fomento del empleo basadas en el recurso a la jubilación anticipada, que a su vez ha sido frecuentemente utilizada por las empresas para reestructurar sus plantillas y prescindir de los trabajadores más veteranos²²⁵. La

²²¹ La OCDE prevé que el coste de mantener instrumentos que posibiliten la jubilación temprana podría recortar el índice de crecimiento de la producción en Europa y Estados Unidos en medio punto porcentual al año, lo que acumularía una caída en el nivel de vida de más de un 10% al cabo de 25 años. WORLD BANK. “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?”. *Pension Reform Primer Note*. Cit. Pág. 2

²²² GRUBER, JONATHAN y WISE, DAVID. “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo”. *Cuadernos Económicos de ICE*. Número 65. Año 1.999. Pág. 11-12.

²²³ MADDALONI, ANGELA, *et al.* “Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area”. Op. Cit. Pág. 23.

²²⁴ WORLD BANK. “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?”. *Pension Reform Primer Note*, Op. Cit. Pág. 1

²²⁵ OJEDA AVILÉS, ANTONIO. “La Seguridad Social y su futuro: ¿Ajuste o reconversión?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Vol. 59. Año 2.005. Pág. 22-24. SAGARDOY

pérdida del trabajo a partir de los 50 años condena en muchas ocasiones al trabajador a abandonar definitivamente el mercado laboral y si encuentra un nuevo trabajo probablemente obtendrá de él un salario menor²²⁶, lo que sin duda reduce los incentivos a la permanencia en activo. La política fiscal también jugará un importante papel sobre la decisión individual de optar entre continuar en el mercado laboral o acceder a la jubilación. En muchos países se da un tratamiento fiscal mucho más favorable a las rentas derivadas de la prestación de jubilación que a las del trabajo, lo que incrementa la tasa de sustitución neta de la pensión, convirtiéndose así en un incentivo más al abandono de la vida activa²²⁷.

Podemos clasificar los factores intrínsecos de los regímenes de jubilación reparto que potencian este fenómeno en tres categorías: la edad de acceso a la pensión, la cuantía de la prestación otorgada por el régimen público de reparto y los incentivos financieros configurados sobre la prestación derivada de la jubilación anticipada.

Durante los años 80 y principios de los años 90 se extendió la utilización de fórmulas de jubilación anticipada como medida de fomento del empleo²²⁸ en base a la

BENCOECHEA, JUAN ANTONIO; GIL Y GIL, JOSÉ LUÍS. “La jubilación como medida de reestructuración empresarial”. *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág.1.099-1.135.

²²⁶ En Estados Unidos el salario de los trabajadores de mayor edad que pierden su trabajo y comienzan en uno nuevo son un 39% menores (en un periodo de dos años) que los trabajadores que permanecen en sus trabajos. DISNEY, RICHARD; WHITEHOUSE, EDWARD. “Pension plans and retirement incentives” *World Bank Pension Reform Primer Papers*. Social Protection Discussion Paper n° 9924. Año 1.999. Pág. 23.

²²⁷ Por ejemplo, en el Reino Unido la deducción sobre la pensión de jubilación (cuando el beneficiario es soltero) es un 29-34% (dependiendo de la edad) mayor que la que se aplica a las rentas del trabajo. En Austria, el 75% del ingreso anual derivado de la pensión de jubilación está libre de impuestos. DISNEY, RICHARD; WHITEHOUSE, EDWARD. “Pension plans and retirement incentives” *World Bank Pension Reform Primer Papers*. Cit. Pág. 14. Por el contrario, en los regímenes capitalizados la regulación fiscal puede incentivar fácilmente la permanencia en activo. En Chile, las contribuciones a las cuentas de ahorro individual obligatorias están exentas y las voluntarias tienen grandes deducciones, pero el rescate del capital está sujeto al impuesto sobre la renta. JAMES, ESTELLE; COX EDWARD, ALEJANDRA; “Do individual accounts postpone retirement: Evidence from Chile”. University of Michigan, Michigan Retirement Research Center, Working Paper, N° 2.005-098, Abril, 2.005. Pág. 10.

²²⁸ Sobre la conexión de la jubilación y la política de empleo en la evolución normativa española, vid. GARCÍA MURCÍA, JOAQUÍN. “La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 387-406. MONTALVO CORREA, JAIME, “La jubilación forzosa como instrumento de política de empleo” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo*

ficción del “reparto de trabajo”, esto es, se entendía que el número de puestos de trabajo en la economía se mantenía constante, independientemente de las rotaciones de trabajadores, por lo que se podía encarar el desempleo mediante el reparto del volumen de trabajo y la reducción del tamaño de la fuerza laboral. A través de este mecanismo se trató de encarar el alto desempleo sufrido por los trabajadores más jóvenes mediante el relevo generacional sustituyendo los trabajadores de más edad, que podían suplir los ingresos derivados de su actividad laboral por los procedentes de las prestaciones del sistema de seguridad social, y de esta forma, la red de seguridad proporcionada por los regímenes de reparto posibilitó el abandono temprano del mercado de trabajo. El recurso a las jubilaciones anticipadas se convirtió así en uno de los mecanismos más empleados en las últimas décadas tanto por los Estados como las empresas aunque con finalidades diferentes. Los gobiernos han utilizado la jubilación anticipada dentro de las medidas englobadas en sus políticas de empleo, (entre otros muchos países, recurrieron a este mecanismo Francia, el Reino Unido mediante el Job Release Scheme, y Alemania²²⁹). Aunque en la actualidad estas políticas están en declive²³⁰, los resultados no han variado ya que en la práctica se ha mantenido la posibilidad de utilización de otras prestaciones del sistema de seguridad social, como el desempleo y la incapacidad²³¹ para continuar amparando la salida temprana del mercado laboral²³². Las empresas han aprovechado estos programas como una forma de regularización de sus plantillas²³³ con la aplicación de una política de reducción de costes de personal

de su jubilación. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 1.023-1.037. RIVERO LAMAS, JAIME. “La jubilación como medida de fomento del empleo” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 1.039-1.097.

²²⁹ GUILLERMARD, ANNE-MARIE. “Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones y de todos los regímenes de protección social” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 52, Nº 3, Año 1.999. Pág. 94.

²³⁰ MONTOYA MELGAR, ALFREDO; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, YOLANDA. “Contrato de trabajo, jubilación y política de empleo”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* Nº Extra 1. Año 2.002. Pág. 20

²³¹ GUILLERMARD, ANNE-MARIE y VAN GUNSTEREN, HERMAN, “Pathways and their prospects: A comparative interpretation of the meaning of early exit”, *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*, Ed. KOHLI, MARTIN; REIN, MARTIN; GUILLERMARD, ANNE-MARIE; VAN GUNSTEREN, HERMAN. Cambridge University Press .1.991. Pág. 363.

²³² Así se demuestra en el análisis de la sustitución entre la jubilación anticipada y la prestación por desempleo en Francia y Bélgica, en ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*. Op. Cit. Pág. 60.

²³³ Y como señala DE LA VILLA GIL, L. E. “Reforma de la Seguridad Social y Estado del Bienestar”, en AAVV. *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en*

especialmente dirigida hacia aquellos trabajadores que, al tener una considerable antigüedad y, por tanto, costosos derechos adquiridos, son menos rentables²³⁴.

Las consecuencias de esta política se manifiestan tanto en una dimensión social, por los efectos derivados de la expulsión del mercado de trabajadores en plena madurez laboral, como a nivel económico ya que la población pasiva aumenta de manera artificial, independientemente de la evolución demográfica, por lo que se multiplica el gasto soportado por el sistema de seguridad social y por las finanzas públicas, y apenas compensan los pobres resultados experimentados sobre el nivel de empleo. La economía ve disminuir la fuerza laboral del país en detrimento de su productividad potencial²³⁵. Por otro lado, las empresas han encontrado en la jubilación anticipada un mecanismo de amortización de puestos de trabajo y reestructuración empresarial sin que necesariamente haya influido en el volumen de empleo ofertado por ellas.

Conjuntamente con la instrumentalización ofrecida por los regímenes de reparto para posibilitar la salida temprana de los trabajadores del mercado laboral siguiendo las políticas de fomento del empleo, pueden analizarse aquellos elementos propios de estos regímenes que pudieran estar incentivando una anticipación de la edad de acceso a la jubilación²³⁶.

homenaje a Juan Antonio Linares Lorente, Madrid, CGPJ, 1.997, Pág. 372, haciendo de la jubilación “un instrumento de intervención en el mercado de trabajo”. En el mismo sentido, LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, “La jubilación. Entre el derecho y la obligación”, *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 40.

²³⁴ En este sentido, OJEDA AVILÉS, ANTONIO. “La dimensión comunitaria de la jubilación” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág.619-620.

²³⁵ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 125, añade que si bien la jubilación anticipada puede resultar atractiva a corto plazo, es un mecanismo costoso y muy miope de reducir el desempleo y favorecer la reforma de las empresas.

²³⁶ Los trabajos de referencia en esta materia son los realizados por JONATHAN GRUBER y DAVID A. WISE, donde demuestran la fuerte vinculación entre la oferta de mano de obra y la estructura de los regímenes de jubilación. Concluyen que, en la mayoría de los sistemas estudiados, a partir de los 65 años la permanencia en el mercado laboral no se ve compensada por el incremento de la cuantía de la pensión de jubilación. A nivel macroeconómico, demuestran como los incentivos del sistema sobre la decisión individual de jubilarse son tan fuertes como para provocar la salida del mercado laboral de la casi totalidad de trabajadores automáticamente en el momento de causar derecho a la pensión de jubilación. GRUBER, JONATHAN; WISE, DAVID, A. *Social Security and Retirement around the World*. University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research. Chicago, 1.999, y *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro- Estimation*, University of Chicago Press.

En primer lugar, podría señalarse cómo el nivel de los ingresos sustitutivos de las rentas de trabajo proporcionado por las prestaciones públicas incide en la decisión de abandono de la actividad laboral. La generación de trabajadores que accede actualmente a la pensión de jubilación tiene mayor poder económico que las anteriores, por lo que, aun cuando jubilarse represente obtener menores ingresos, se ven compensados por el valor del tiempo libre una vez que tienen cubiertas sus necesidades de consumo, y consecuentemente cobra una importancia aún mayor la edad a partir de la cual se permita el acceso a la pensión de jubilación anticipada²³⁷, ya que, una vez cumplidos los requisitos para causar derecho a la prestación y si la reducción de la cuantía no es significativa, esto es, su valor no es superior al precio del tiempo libre adicional²³⁸, un porcentaje importante de trabajadores optarán por el abandono del mercado laboral²³⁹.

Los factores de los regímenes de reparto que producen un efecto desincentivador más importante sobre la continuación en activo parten de los desajustes actuariales en la fórmula de cálculo de la pensión. Estos factores producen una desvinculación entre el valor de lo aportado y el de la prestación recibida y actúan como un mecanismo impulsor del abandono temprano de la actividad laboral. Varios elementos propios de

Chicago for National Bureau of Economic Research, 2.004. A las mismas conclusiones llega la OCDE subrayando como existe un importante impuesto implícito al trabajo después de cumplir la edad que permite acceder a la jubilación ya que los años adicionales de trabajo no son compensados por mayores beneficios en la futura pensión. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*. Año 2.006. Pág. 57

²³⁷ DISNEY, RICHARD, en *Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging*, op. cit. Pág. 196, indica que en Gran Bretaña la principal razón de la disminución de las horas de trabajo antes de la edad de jubilación es la existencia de la jubilación anticipada. A la misma conclusión llega MITCHELL, OLIVIA S. "Trends in retirement systems and lessons for reform". World Bank. Education and Social Policy Department. *Education and Employment Policy Research Working Paper*, n° 1118. Marzo, 1.993. Pág. 14.

²³⁸ WORLD BANK. "El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?". Op. Cit. pág 4.

²³⁹ DISNEY, RICHARD y WHITEHOUSE, EDWARD esquematizan los componentes que configuran la decisión de acceder a la jubilación mediante la confluencia de tres factores: la utilidad marginal del ocio, el salario y la edad, en "Pension plans and retirement incentives", Op. Cit., Pág. 6. El COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. en *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. Cit. Pág. 68, admite que aún cuando la pensión de jubilación anticipada se rectifique de acuerdo con coeficientes ajustados actuarialmente continúan existiendo incentivos al abandono de la actividad laboral una vez que se haya cumplido la edad que dé derecho a constituir una pensión de jubilación, aún cuando ésta sea menor a la que se tendría derecho en el supuesto de jubilación ordinaria.

los regímenes públicos de reparto se van a considerar como determinantes para que, en el momento de optar entre la jubilación o permanecer en activo, el trabajador compruebe como económicamente le es más rentable retirarse del mercado laboral.

La falta de correspondencia entre el esfuerzo contributivo al sistema y el valor de la pensión satisfecha por éste, se traduce en que un incremento del periodo de cotización no implica un aumento de sus ingresos totales por jubilación. Cuando un trabajador retrasa el momento de jubilarse percibirá durante menos años su correspondiente pensión, por lo que la cuantía total de la prestación satisfecha disminuirá²⁴⁰. Por tanto, se produce una penalización económica sobre los trabajadores que no optan por adelantar su jubilación al no tener en cuenta las diferencias en la cuantía íntegra de las prestaciones, y de esta forma desalientan la permanencia en activo una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación²⁴¹. Por otro lado, como vemos en los

²⁴⁰ GRUBER, JONATHAN y WISE, DAVID “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo”. Op. Cit. Pág. 16. “Comparamos el incremento en la Riqueza en la Seguridad Social (titularidad de los beneficios futuros cuando se retire) con los ingresos salariales netos en el año. Si el incremento es positivo, se añade a las compensaciones totales de trabajar un año adicional, si es negativo, reduce la compensación total. El ratio del incremento sobre los ingresos netos salariales es un impuesto implícito en los ingresos si el incremento es negativo, y un subsidio implícito si el incremento es positivo. Así un incremento negativo desanima a la persona a continuar en la fuerza laboral y un incremento positivo anima a continuar en ella. (...) Como resultado se obtiene que el incremento de la pensión es típicamente negativo a edades más altas: continuar en la fuerza laboral significa una pérdida de beneficios de la pensión, lo cual impone un impuesto implícito a trabajar y proporciona incentivos a salirse de la fuerza laboral”. La OECD en *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. Cit. analiza la correlación entre este impuesto implícito y la jubilación anticipada. En el mismo sentido, el COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. en *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. Cit. Pág. 68, que añade que la virtualidad de este impuesto marginal aparece incluso si la pensión ofrecida es suficiente para mantener un nivel adecuado de ingresos. Por el contrario, PETER R ORSAZG y JOSEPH E., STIGLITZ en su mito 6º, critican la relevancia de este impuesto implícito como factor incentivador del abandono del mercado laboral propio de los regímenes de prestaciones definidas y plantean que el mismo efecto podría producirse en los basados en cotizaciones definidas. Entienden que los regímenes públicos de pensiones brindan un seguro implícito de “obsolescencia” frente a la disminución de la productividad y salarios que pueden sufrir los trabajadores de mayor edad y que, por tanto, más que la existencia de un efecto de incentivo adverso a la continuar trabajando lo que existe es un problema de riesgo moral, esto es, la existencia de este seguro ha inducido a trabajadores cuya productividad no ha disminuido a jubilarse anticipadamente. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, ORSAZG, PETER R.; STIGLITZ, JOSEPH E., *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Op. Cit. Pág. 35 y 47 (nota 35).

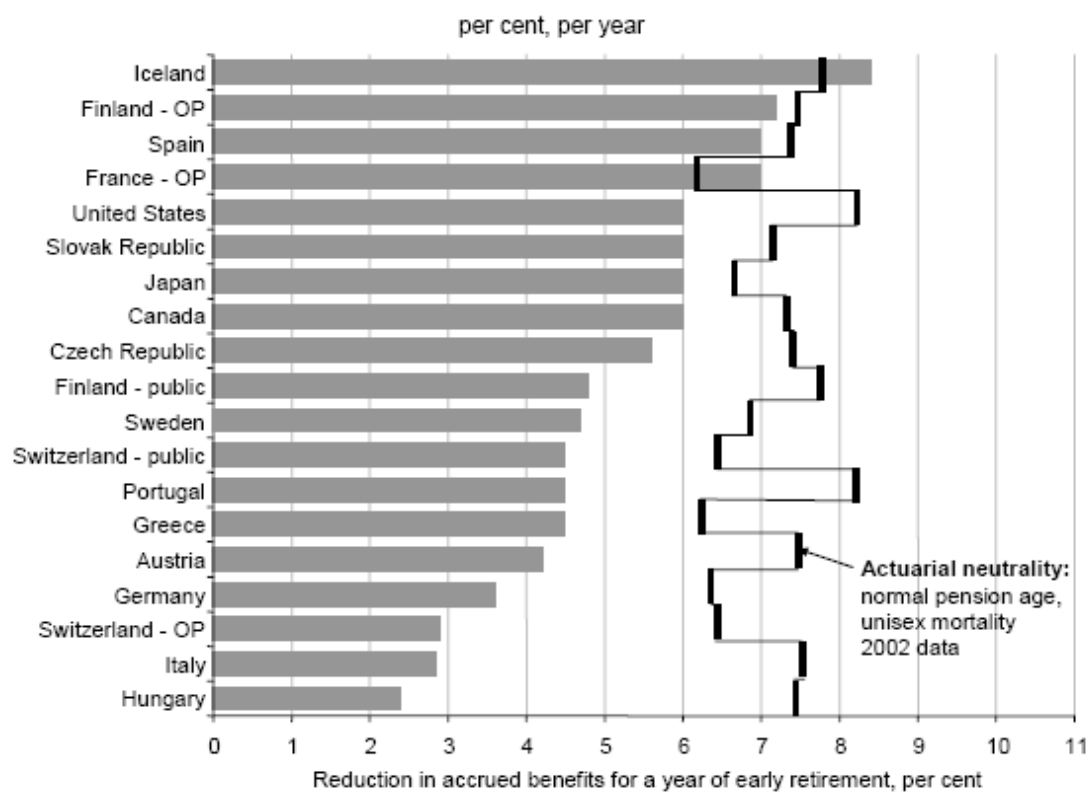
²⁴¹ La mayoría de los sistemas de seguridad social europeos permiten postergar la jubilación más allá de la edad ordinaria, únicamente Irlanda, Chipre y Luxemburgo no prevén esta modalidad. El coeficiente aplicable a la cuantía de la pensión de jubilación de aquellos

siguientes cuadros, (3 y 4), los regímenes de reparto frecuentemente no utilizan criterios actuariales para ajustar el valor de la pensión al momento de jubilarse, de forma que los coeficientes reductores de la prestación en el caso de la jubilación anticipada, y los coeficientes de aumento de la cuantía de la pensión en los supuestos de postergación de la jubilación pueden estar jugando en contra de los objetivos de la política de empleo, al no incentivar la permanencia en activo de los trabajadores²⁴². Cuanto más lejos se sitúe el coeficiente reductor de las pensiones de jubilaciones anticipadas de la neutralidad actuarial, mayores beneficios ofrece el sistema de seguridad social a los trabajadores que accedan a la jubilación antes de la edad ordinaria. A su vez, cuanto menor sea el ajuste actuarial del coeficiente de aumento aplicable a las pensiones de jubilación postergadas, el sistema brinda menores estímulos al trabajador para que continúe en activo ya que esa diferencia constituirá un impuesto implícito que deberá soportar el trabajador que se mantenga en el mercado laboral una vez cumplidos los 65 años.

trabajadores que decidan retrasar su jubilación varía entre el 1,5% y el 10,8%. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. Op. Cit. Pág. 13.

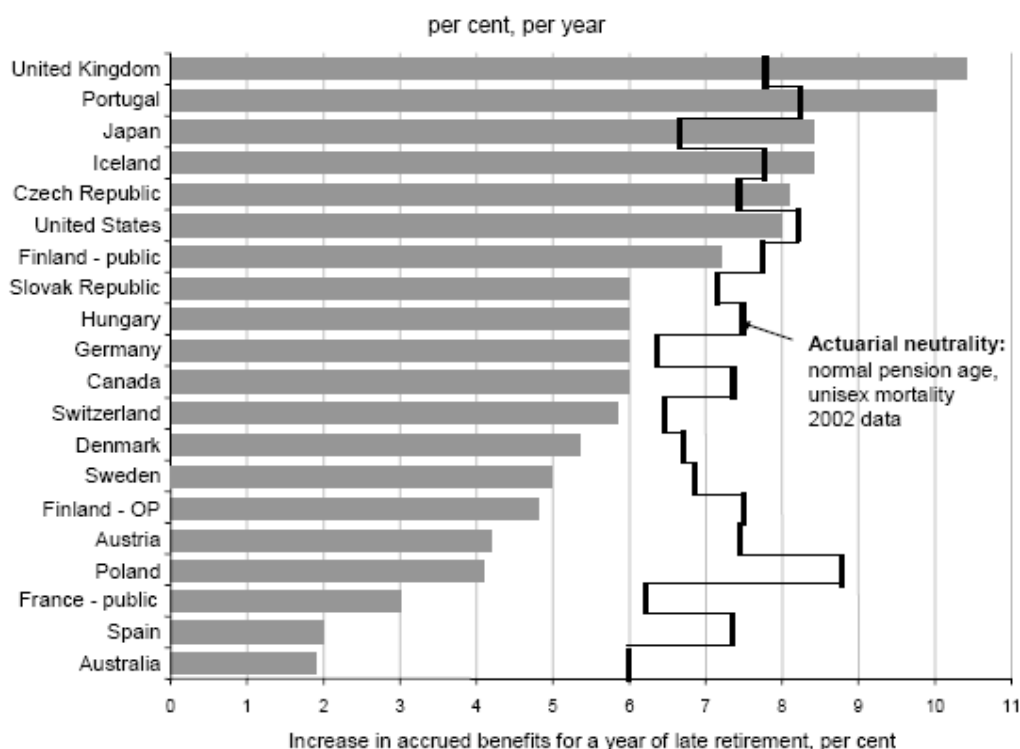
²⁴² Desde las teorías economicistas de la protección social defensoras de los regímenes de capitalización se recomienda analizar la cuantía de las pensiones en términos actuariales, de forma que pueda eliminarse cualquier efecto distorsionador sobre el mercado laboral. Así, por ejemplo, JONATHAN GRUBER, DAVID WISE en “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo.” Op. Cit. Pág. 17. exponen que “cuanto mayor es el ajuste, mayor es el incentivo a seguir trabajando. Si el ajuste no es lo suficientemente grande para contrarrestar los años perdidos de recibir ingresos, habrá un incentivo a salir de la fuerza laboral.” JONATHAN GRUBER, DAVID WISE. “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo.” Op. Cit. Pág. 17.

Cuadro 3. Coeficientes reductores en la pensión anticipada²⁴³



²⁴³ QUEISSER, MONICA y WHITEHOUSE, EDWARD. "Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design." OECD. *Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 40. DELSA/ELSA/WD/SEM(2.006)9. Diciembre, 2.006. Figura 2. Pág. 29

Cuadro 4. Coeficientes de aumento en las pensiones de jubilación postergadas²⁴⁴



Los topes máximos sobre las pensiones constituyen una importante distorsión sobre la decisión del trabajador a abandonar el mercado laboral. Una vez que el trabajador ha causado derecho al cobro de la pensión máxima, las cotizaciones que aporte al sistema no le producen ningún beneficio directo en orden a incrementar la cuantía de su pensión, por lo que el trabajador tenderá a retirarse en cuanto la edad se lo permita. De forma similar, este juego de los topes máximos perjudica la eficacia de la jubilación a tiempo parcial como mecanismo desincentivador de la jubilación anticipada y de igual forma neutraliza el efecto incentivador de los incrementos sobre la pensión ofrecidos a aquellos trabajadores que opten por postergar su jubilación más allá de la

²⁴⁴ QUEISSER, MONICA y WHITEHOUSE, EDWARD. "Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design." Op. Cit. Figura 3. Pág. 30.

edad establecida²⁴⁵. En general, los regímenes basados en prestaciones definidas no mantienen un ajuste lineal entre el valor del importe de las cotizaciones y la cuantía de la pensión. Las reducciones en la cuantía de la pensión satisfecha en los supuestos de jubilación anticipada, así como los incrementos sobre la prestación establecidos cuando el trabajador retrase su jubilación, no se ajustan actuarialmente. Un ajuste óptimo a nivel actuarial debe considerar la esperanza de vida en el momento de acceder a la pensión y, por tanto, los porcentajes reductores a aplicar en las pensiones derivadas de la jubilación anticipada serían sensiblemente mayores que los aplicados en la mayoría de los regímenes públicos de reparto²⁴⁶. El valor de un año extra de cotizaciones no representa una variación equivalente en la pensión de jubilación y así, la cuantía de la pensión vendrá determinada, en muchos sistemas públicos de reparto, por las cotizaciones realizadas en los últimos años de actividad profesional o en los que se hayan obtenido mejores recursos, por lo que existirán periodos de jubilación que no aportan ningún valor a la cuantía de la pensión. Esta formulación puede influir decisivamente sobre la edad en la que se accede a la jubilación, así, cuando el valor de la pensión se determina por el salario de los mejores años, como ocurre en Noruega, Francia y Austria²⁴⁷, y en la última etapa laboral decrecen los ingresos, el trabajador no encontrará en el régimen de pensiones ningún incentivo para seguir trabajando.

La mayoría de las iniciativas que se están tomando para frenar la tendencia al abandono temprano de la actividad laboral en el ámbito de los regímenes públicos de reparto giran en torno a la edad de acceso a la jubilación²⁴⁸. Se trata fundamentalmente de aumentar la edad legal ordinaria para acceder a la pensión de jubilación, junto con la equiparación entre sexos en aquellos sistemas que establecían una edad de jubilación más temprana para la mujer y el aumento de la edad de jubilación anticipada, especialmente para determinados grupos que conservaban este derecho como un

²⁴⁵ WORLD BANK “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?.Pág. 7.

²⁴⁶ BANCO MUNDIAL “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado?.Pág. 7.

²⁴⁷ DISNEY, RICHARD y WHITEHOUSE, EDWARD. “Pension plans and retirement incentives”, cit., pág. 19.

²⁴⁸ La OCDE calcula que la eliminación de los incentivos a la jubilación anticipada podría incrementar en más de 15 puntos la participación en la fuerza laboral de los trabajadores más mayores. OECD. *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. Cit. pág. 1.

privilegio. Otra serie de acciones tratan de endurecer los requisitos de acceso a la prestación, como incrementar los años necesarios para acceder a la pensión. La eficacia de las medidas basadas en la reforma de los parámetros que configuran la prestación es limitada ya que los elementos internos que presentan un efecto incentivador de la jubilación anticipada permanecen inalterados y, en muchas ocasiones, obvian la interdependencia entre prestaciones de estos regímenes públicos por lo que en el momento en que se limiten las posibilidades de acceso a la jubilación aumentará la demanda de otras prestaciones como incapacidad y desempleo. Paralelamente a las medidas que tratan de frenar la salida temprana del mercado laboral se establecen otras que tienen como finalidad potenciar la permanencia en activo más allá de los 65 años. Su efectividad es moderada porque suelen constituirse mediante incentivos económicos dirigidos a trabajadores mayores de 65 años, que en su mayoría ya han abandonado el mercado laboral²⁴⁹ y, además, estos incentivos, incluso ajustados actuarialmente, no suelen ser lo suficientemente elevados como para compensar el incremento del riesgo de mortalidad²⁵⁰.

Según las teorías que defienden la financiación capitalizada de las pensiones, el fenómeno de las jubilaciones anticipadas se mitigaría con un sistema obligatorio de cotizaciones definidas gracias a los incentivos directos que ofrece esta modalidad para el mantenimiento en activo de los trabajadores²⁵¹. En contra de lo que sucede en los regímenes de reparto, donde el juego de los topes máximos a las pensiones impide beneficiarse de la totalidad del esfuerzo contributivo que supone continuar participando en la fuerza laboral, el ahorro individual permite rescatar la totalidad de las cotizaciones. Este aumento efectivo de la cuantía de la pensión, proporcional a las cotizaciones efectuadas, se presenta como el incentivo más eficaz a la prolongación de

²⁴⁹ TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*. Op. Cit. Pág. 23.

²⁵⁰ OECD. *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. Op. Cit. Pág. 13.

²⁵¹ HOLZMANN, ROBERT. "Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems" en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*. Op. Cit. Pag. 59. Concluye a través de un análisis econométrico que las cotizaciones a los regímenes de ahorro obligatorio no contienen ningún efecto impositivo y, por tanto, no reducen la oferta de mano de obra. En el mismo sentido, PRESCOTT, EDWARD C.; CAREY CHAIR, W.P. "Why do Americans work so much more than Europeans?" *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 28, nº 1, Julio, 2.004, Pág. 11.

la vida activa²⁵². Otros mecanismos inherentes a la capitalización refuerzan este efecto, como la edad de acceso a la jubilación, que es tomada en cuenta para determinar actuarialmente la cuantía de la pensión, de forma que, cuanto más se posponga el momento de jubilarse, el volumen global de ahorro del beneficiario le permitirá una prestación de mayor importe. Así, la financiación capitalizada proporciona tres incentivos financieros directos a la postergación del momento de la jubilación. En primer lugar, cada año que se opta por continuar en activo se incrementa el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual, lo que permitirá optar a una pensión de mayor cuantía. La inversión de este ahorro añadido generará una mayor rentabilidad que se acumulará a la suma ahorrada por el trabajador. Por último, cuanto más tarde se convierta el ahorro en pensión, mayor cuantía tendrá esta, ya que al disminuir el periodo de jubilación, el coeficiente reductor que refleja la esperanza de vida aplicable a la renta vitalicia que se contrate es menor²⁵³.

Por otro lado, los regímenes de pensiones configurados a través de cuentas de ahorro individual admiten mayor grado de libertad al beneficiario para configurar su jubilación, siendo únicamente éste el que asuma las consecuencias. De esta forma se libera al sistema de la sobrecarga financiera que supone la utilización intensiva de los mecanismos de protección a los trabajadores que abandonan el mercado de trabajo a edades tempranas. Los regímenes de reparto únicamente dejan en manos del trabajador la elección del momento de acceder a la jubilación, por el contrario, los regímenes capitalizados permiten que el trabajador pueda determinar cuando deja de cotizar al sistema de seguridad social, cuando comienza a cobrar la pensión de jubilación (mediante el rescate de sus ahorros) y cuando deja definitivamente su actividad laboral²⁵⁴. Estos tres momentos están íntimamente ligados en el régimen de reparto, en el que se regula con rigidez las posibilidades de combinación entre la permanencia en la actividad laboral y el cobro de la pensión de jubilación²⁵⁵, pero no así en el capitalizado,

²⁵² JAMES, ESTELLE, “Comments on Rethinking Pension Reform” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001. Pág. 64.

²⁵³ DISNEY, RICHARD y WHITEHOUSE, EDWARD. “Pension plans and retirement incentives”, Op. Cit. Pág. 10.

²⁵⁴ Como exponen JAMES, ESTELLE; COX EDWARD, ALEJANDRA; “Do individual accounts postpone retirement?: Evidence from Chile”. Cit. Pág. 7.

²⁵⁵ Según indica la OECD la falta de flexibilidad de los mecanismos que posibiliten conjugar la pensión de jubilación y la actividad laboral se convierte en un incentivo a abandonar el mercado

donde es posible, como así se establece en el sistema chileno, a partir del cumplimiento de la edad legalmente establecida para acceder a la jubilación, continuar en activo y cobrar la pensión de jubilación, o dejar de cotizar al sistema.

Las recomendaciones del Banco Mundial respecto a la edad de jubilación, que complementarán la reforma de la financiación del sistema hacia un modelo capitalizado, se pueden sistematizar en las siguientes²⁵⁶:

- aumentar regularmente la edad de jubilación a medida que aumenta la esperanza de vida²⁵⁷, estableciendo la misma edad de jubilación para hombres y mujeres.
- reducir actuarialmente la cuantía de las pensiones anticipadas exceptuándose las que pudieran corresponder a aquellos trabajadores que estén verdaderamente incapacitados para continuar en su puesto de trabajo.
- aumentar la pensión vitalicia de los trabajadores que continúan en activo una vez cumplida la edad de acceso a la pensión de jubilación.
- eliminar las disposiciones especiales que otorgan la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada a grupos privilegiados.

laboral. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*. Op. Cit. Pág. 59.

²⁵⁶ Enunciadas en WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 143, 144, 168 y 376.

²⁵⁷ Esta medida tendría como objetivo equilibrar la carga financiera soportada por cada generación, de forma que, como señala LEGROS, F., a medida que el periodo contributivo se incrementa, se favorece un mayor equilibrio intergeneracional derivado de las mejores tasas de retorno que recibirán las generaciones futuras ya que soportarán menores tasas de cotización. "Population aging, electoral behaviour and early retirement", *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Op. Cit. Pág. 111.

2. Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones.

Íntimamente relacionadas con las perspectivas demográficas y la evolución de las tasas de dependencia se encuentran las proyecciones de gasto del presupuesto de los sistemas de seguridad social. El análisis financiero de los regímenes de reparto de los países del entorno OCDE muestra el impacto del envejecimiento demográfico en las próximas décadas²⁵⁸. El gasto en pensiones aumentará de forma significativa en los próximos decenios, y puede llegar a constituirse como un factor de desequilibrio macroeconómico y presupuestario difícilmente compensable con un incremento en la productividad²⁵⁹, (en Europa, las proyecciones sobre la evolución de la productividad no prevén incrementos superiores al 3 por ciento²⁶⁰), ni con un aumento significativo del número de afiliados que pudiera elevar el nivel de ingreso, más allá del aportado por los movimientos migratorios, ya que en estos países apenas hay sectores económicos excluidos del sistema.

Se han realizado múltiples proyecciones del gasto futuro de la seguridad social y su implicación en el equilibrio financiero del Estado. Desde la Unión Europea²⁶¹ se ha

²⁵⁸ FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 97.

²⁵⁹ El Comité Económico y Social expone como si no se introducen reformas, el gasto de los regímenes públicos de pensiones en Europa podría superar en 2030 el 15% del PIB, porcentaje que no podría asumirse si se cumple el objetivo actual de unas finanzas públicas sostenibles. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, UE. Dictamen sobre *Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE*. Op. Cit. Pág. 5.

²⁶⁰ El crecimiento del PIB en la UE-25 en los próximos años se sitúa en torno al 2,4. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Actualización del Programa de Estabilidad de España. 2.006-2.009*. Pág. 7.

²⁶¹ En la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea la tasa de mortalidad superará la de natalidad, la más baja del mundo, y la edad media llegará a situarse, de los 38 años actuales en los 48 años hacia el año 2.050. MUENZ, RAINER. “Ageing and demographic change in European Societies: Main trends and alternative policy options”, World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, nº 0703. Marzo, 2.007. Pág. 1 y 11.

tratado de evaluar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones²⁶², debido a que el gasto social cobra una especial relevancia en el contexto de la unión monetaria europea y las exigencias de equilibrio presupuestario. Sus resultados muestran como la dimensión del problema varía mucho dependiendo del país. En unos pocos, el aumento de la presión demográfica sobre el gasto necesario para financiar las pensiones es ligero, con una demanda máxima prevista de menos del 2% del PIB como es el caso de Italia y Suecia (1,7%). En la mayoría de los casos, el aumento de las tasas de dependencia conllevará un incremento entre el 3% y el 5% del PIB del gasto en pensiones, así en Bélgica (3,7%), Dinamarca (4,5%), Alemania (4,3%), Francia (3,9%), Irlanda (4,4%), Austria (3,1%) y Finlandia (4,7%). En otros países, la presión sobre el gasto público alcanza unos niveles tan altos que representan un serio obstáculo al desarrollo de las economías nacionales. Es el caso de España (8,3%) y los Países Bajos y Portugal, que podrán llegar a un 6,2%²⁶³. La presión del envejecimiento sobre los recursos públicos tendrá un alcance aún mayor si se tienen en cuenta otros gastos como los derivados de la asistencia social y de la atención sanitaria²⁶⁴. Las previsiones españolas sobre el equilibrio financiero del régimen de pensiones destacan como a partir del año 2.015 el

²⁶² COMISIÓN EUROPEA. Communication from the Commission, Green Paper Confronting demographic change: a new solidarity between the generations. COM (2.005)95 final. Bruselas. 2.005. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones. Bruselas, año 2.000. ECFIN. Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators for the long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN/655/01 final. Bruselas. 2.001. ECFIN. Reform challenges facing public pension systems: The impact of certain parametric reforms on pension expenditure. EP/ECFI/237/02 final. Bruselas. 2.002. ECFIN. The impact of ageing on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme. EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas. 2.003. ECFIN. Outstanding issues as regards the assumptions on the labour force for the budgetary projection exercise: conversion into national accounts figures and possible sensitive tests. ECFIN/C5(2.004)/GC/ECFIN/REP/50203/04-EN. Bruselas. 2.005. ECFIN. The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers, (2.004-2.050), Special Report 1/006, Bruselas, 2.006.

²⁶³ Datos del COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*. Cit, Pág. 50. Los países europeos que presentarán mayores tasas de dependencia en el año 2.050 son España, con un 68% e Italia con un 65%, y el país con menor tasa de dependencia será Luxemburgo con un 35%. MADDALONI, ANGELA, *et al.* "Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area". Op. Cit. Pág. 10.

²⁶⁴ La sanidad también está siendo objeto de múltiples debates, debido al aumento constante del gasto público en el área de la salud, proponiéndose nuevas fórmulas de colaboración en su gestión entre el sector público y privado. Sobre este tema, TOHARIA CORTES, JOSE JUAN. "La jubilación como hecho social" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 109-117.

sistema de seguridad social comienza a incurrir en déficit, por un importe equivalente al 0,04% del PIB. La utilización del fondo de reserva permitiría equilibrar los resultados hasta el año 2.020, a partir del cual el déficit no podría compensarse con el fondo de reserva. En el año 2.020 el gasto en pensiones supondrá un 8,30% del PIB, elevándose al 10,09% en el año 2.030, al 12,93% en el año 2.040 y al 14,51% en el año 2.050²⁶⁵.

Uno de los índices más utilizados para representar las dificultades financieras que enfrentan los sistemas públicos de reparto es la deuda implícita. Existen tres formulaciones básicas de deuda implícita para los sistemas de seguridad social²⁶⁶. En primer lugar, puede representar el valor actual de las obligaciones futuras de pago por pensiones conforme a los derechos adquiridos sin considerar ni las cotizaciones futuras ni los derechos que se consoliden con posterioridad. Otro cálculo del valor de la deuda implícita consiste en la proyección de las obligaciones de pago y cotizaciones considerando el sistema como cerrado. Calcula la proyección de ingresos y gastos hasta que el último pensionista muera sin tener en cuenta la entrada de nuevos cotizantes. Por último se puede calcular la deuda implícita en un sistema abierto, esto es, incluyendo el valor presente de cotizaciones y pensiones de los trabajadores y pensionistas actuales y de aquellos que se vayan a incorporar al mercado laboral durante un periodo de tiempo determinado. Este último método de cálculo es el mejor indicador de la intensidad de la presión de la deuda implícita sobre el equilibrio financiero de la seguridad social²⁶⁷. Sus resultados vienen condicionados por el nivel de cobertura del sistema, los beneficios que otorgue, así como la actualización de éstos, la extensión de la población activa y la pirámide de edad, y en muchos países duplica o incluso triplica la deuda explícita convencional²⁶⁸.

²⁶⁵ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*. Op. Cit. Pág. 39.

²⁶⁶ Siguiendo la clasificación de HOLMANN, ROBERT; PALACIOS, ROBERT; ZVINIENE, ASTA. "Implicit pension debt: issues, measurement and scope in international perspective" World Bank *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper* nº 0403, Marzo 2.004. Pág. 12.

²⁶⁷ Teniendo en cuenta esta última definición KANE, CHEIKH y PALACIOS, ROBERT en "The Implicit Pension Debt", *Finance & Development*, junio, 1.996, pág. 38, indican como la deuda implícita de la seguridad social puede ser también considerada como un mecanismo de medición de las transferencias entre generaciones.

²⁶⁸ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 91.

La deuda implícita de la Seguridad Social de los países de la OCDE varía entre el 90% y más del 200% del PIB²⁶⁹, cuantificándose ya en 1.997 el pasivo no financiado derivado de pensiones en US\$ 30 billones²⁷⁰. No se puede hacer frente a esta deuda únicamente con las cotizaciones sociales ya que la diferencia entre los ingresos y los gastos previstos (si no se aplican reformas estructurales radicales) excederá del 200%²⁷¹ durante los próximos 150 años y principalmente durante los próximos 50 años²⁷². El valor actual de los beneficios que habrá que pagar hasta el año 2.050 en los países de la OCDE, excede del importe presente de las cotizaciones previstas en dos o tres veces el valor del PIB actual²⁷³. El pasivo financiero neto (la diferencia del valor de las cotizaciones y pensiones futuras) de los sistemas de seguridad de los países pertenecientes a la OCDE como porcentaje del PIB refleja un aumento constante en las próximas tres décadas. Si comparamos el resultado en 1.995 y en 2.030 podemos observar como Estados Unidos pasará de un 51% al 95%, en Alemania se elevará del 44% al 216%, Francia del 35% al 165%, Italia del 109% al 234%, Reino Unido del 40% al 137% y España del 50% al 159%²⁷⁴.

Aunque el envejecimiento de la población es una de las principales causas que condicionan el futuro de los regímenes públicos de reparto no es la única que explica la

²⁶⁹ Para España “la deuda implícita dejada a las siguientes generaciones es, antes de la introducción de las medidas de reforma de la Ley 24/1997, del orden del 202,1% del PIB del año 1.996. Como consecuencia de esta enorme acumulación de deuda, las cuentas generacionales muestran cómo las cohortes venideras heredarán una sustancial carga fiscal neta. (...) El tamaño de la deuda implícita puede aumentar o disminuir, en función del perfil longitudinal de salarios adoptado.” ABÍO, GEMMA; BONIN, HOLGER; GIL, JOAN; PATXOT, CONCEPCIÓ. “El impacto generacional de la reforma de las pensiones en España: un enfoque de contabilidad generacional”. Op. Cit. Pág. 114.

²⁷⁰ MESA-LAGO, CARMELO. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas” en *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, 1.998, pág. 77.

²⁷¹ “Si el superávit primario inicial no es lo suficiente elevado para compensar el incremento en los gastos de pensión los países comenzarán a acumular una deuda, la cual, según los supuestos acordados, se capitalizaría al 4% en términos reales. Estas previsiones muestran que la deuda en algunos Estados escalaría hasta niveles superiores al 200%”. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA. *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*. Pág. 51.

²⁷² Datos del Banco Mundial en WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 160.

²⁷³ Según cálculos del BANCO MUNDIAL en WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 91, 139, 266.

²⁷⁴ Datos reflejados en DISNEY, RICHARD. “OCDE public pension programmes in crisis: an evaluation of the reform options”. *World Bank Pension Reform Primer Paper*. Op. Cit. Pág. 8. Estas cifras incluyen las proyecciones en gasto sanitario.

actual situación. La teoría del ciclo de vida de los sistemas públicos de pensiones²⁷⁵ ofrece una visión global y dinámica de los elementos que confluyen en su desequilibrio financiero. Este esquema incorpora un análisis de la evolución de otros factores como la cuantía de las cotizaciones, el tamaño de la población económicamente activa, la capacidad de expansión de la cobertura del sistema y su efecto sobre los resultados financieros del sistema tanto implícitos como explícitos. Este modelo teórico divide el ciclo de vida típico de los sistemas de reparto en tres etapas: joven, de expansión y de madurez²⁷⁶.

La primera etapa se caracteriza por una demografía significativamente joven, que posibilita una proporción entre fuerza laboral y población anciana de 15 a 1 y, como el sistema está comenzando su expansión, la tasa de dependencia del sistema es aún menor (17,5%). El gasto en pensiones apenas alcanza un 0,6% del PIB por lo que

²⁷⁵ Los análisis de la dinámica de los regímenes de pensiones desde la perspectiva de las interacciones entre las sucesivas generaciones parten de las teorías de SAMUELSON y AARÓN. SAMUELSON, PAUL A. "An exact consumption-loan model of interest without social contrivance of money." *Journal of Political Economy*, vol. 66, año 1.958, pág. 467-482 y AARON, HENRY. "The social insurance paradox" *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, n° 3, año 1.966, pág. 371-374. La posición ideológica de SAMUELSON sobre la sostenibilidad de los regímenes de reparto aparece sintetizada en sus comentarios sobre esta materia publicados en la revista Newsweek el 13 de febrero de 1.967, y que han sido objeto de cita en numerosos estudios, entre ellos, WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 105. "The beauty of social insurance is that it is actuarially unsound. Everyone who reaches retirement age is given benefit privileges that far exceeded anything he has paid in, exceed his payments by more than ten times (or five times counting employer payments). How is it possible? It stems from the fact that the national product is growing at a compound interest rate and can be expected to do so for as far ahead as the eye cannot see. Always there are three more youths than old folks in a growing population. More important, with real income going up at 3% per year, the taxable base on which benefits rest is always much greater than the taxes paid historically by the generation now retired. Social Security is squarely based on what has been called the eighth wonder of the world: compound interest. A growing nation is the greatest Ponzi game ever contrived." (La belleza del seguro social es que es actuarialmente frágil. A todo el que llegue a la edad de jubilación se le da un beneficio que excede con mucho todo lo que ha pagado, supera sus contribuciones en más de diez veces (o cinco veces contando los pagos del empresario). ¿Cómo es posible? Proviene del hecho de que el producto nacional crece a una tasa de interés compuesto y puede esperarse que lo haga indefinidamente. Siempre hay tres jóvenes más que ancianos en una población que crece. Más importante aún, con un ingreso real que crezca 3% anualmente, la base imponible sobre la que descansan los beneficios es siempre mayor que los impuestos pagados por la generación actualmente jubilada. La seguridad social está directamente basada en lo que ha sido llamado la octava maravilla del mundo: el interés compuesto. Una nación que crece es el mayor "esquema Ponzi", (inversiones piramidales), que nunca se haya inventado).

²⁷⁶ Según la descripción de esta teoría expuesta en WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 315-317.

únicamente se requiere una cotización de un 8%. En este estadio la deuda implícita de la seguridad social como proporción del PIB es insignificante, apenas de un 5%.

En la segunda etapa el sistema va expandiendo su cobertura, hasta alcanzar un tercio de la fuerza laboral, y paulatinamente una mayor proporción de la población va consolidando sus derechos por lo que comienzan a ser importantes las pensiones satisfechas por el sistema. Éstas tienen una rentabilidad muy elevada ya que las contribuciones realizadas por sus beneficiarios fueron las correspondientes a la primera etapa. En cambio, los cotizantes de este estadio ven incrementada la cuantía de sus aportes (13,5% del salario) para poder financiar estas pensiones que constituyen un gasto medio equivalente al 3,3% del salario. La deuda implícita de la seguridad social se incrementa hasta el 40% del PIB.

En la última etapa el sistema ha llegado a su madurez, la cobertura alcanza a la mayoría de los trabajadores (un 89,4%) y tanto la dependencia del sistema como la demográfica se ha elevado significativamente, por cada anciano únicamente hay seis personas en edad de trabajar. Para mantener las pensiones, que representan un 8,5% PIB, la tasa de impuesto sobre la nómina tiene que ser aumentada hasta un 24,6%. En esta etapa las obligaciones acumuladas, esto es, el déficit implícito de la seguridad social, se ha incrementado de forma drástica, pudiendo llegar a significar un 200% del PIB. Los trabajadores de este estadio deben satisfacer las cotizaciones de mayor cuantía pero, dado lo elevado de la deuda de la seguridad social y la tendencia demográfica, comienzan a darse cuenta que no van a poder rescatar estas cotizaciones en la forma de pensiones de cuantía equivalente a lo aportado durante su vida activa.

El primer planteamiento que surge de los datos que cuestionan la viabilidad financiera de los sistemas públicos de reparto es que si estos no son capaces en el medio plazo de afrontar sus obligaciones de pago, el Estado va a verse obligado a asumir, mediante transferencias de recursos públicos, la financiación de los beneficios generados por el sistema de seguridad social²⁷⁷. La asunción del pago de las pensiones

²⁷⁷ JOHN WILLIAMSON, considera que habría que contabilizar en el déficit público la acumulación de las futuras obligaciones del sistema de seguridad social para no ser subestimadas, "What Washington means by Policy Reform." *Latin American Adjustment: How*

mediante los presupuestos del Estado plantea en primer lugar una posible inequidad redistributiva de recursos públicos, ya que podría entenderse que, una vez que nos situamos fuera del sistema de seguridad social al utilizar una fuente de financiación externa, no se debería discriminar a los beneficiarios en base a requisitos propios del sistema de seguridad social, esto es, cuantía de las cotizaciones y número de años de cotización, más aún teniendo en cuenta que la participación en la financiación estaría sujeta a criterios de universalidad, es decir, todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral y por tanto de la generación de derechos sociales propios, se verían obligados a sufragar las pensiones de un sistema en el que no tienen porqué estar participando²⁷⁸. Es más, el esfuerzo contributivo sería aún mayor en el caso de los trabajadores, sobre los cuales recaería una doble imposición, por un lado tendrían que seguir haciendo frente a sus cotizaciones y a su vez se verían obligados a sufragar este coste adicional mediante un incremento en sus obligaciones tributarias. A nivel macroeconómico las consecuencias de la asunción del pago de pensiones mediante recursos generales tienen importantes derivaciones en el nivel de presión fiscal, la estabilidad del déficit público, y la restricción de las posibilidades de acometer otras inversiones públicas²⁷⁹, con el consiguiente deterioro del ritmo de crecimiento

Much has happened?, Washington DC, Institute for International Economics, 1.990. Siguiendo esta argumentación ROBERT HOLMANN, ROBERT PALACIOS y ASTA ZVINIENE defienden que hay que considerar la deuda implícita de la seguridad social englobada en el déficit público en la medida en que compromete recursos públicos y señalan las implicaciones macroeconómicas de esta inclusión. Así se admitiría explícitamente que las pensiones suponen un compromiso sobre recursos públicos de forma que un incremento de la deuda implícita permitiría evaluar el incremento del riesgo de los títulos públicos, Por otro lado, también posibilitaría el análisis de la influencia en el comportamiento económico de los individuos si la consideramos como un activo de cada trabajador. Por último, resaltan cómo, al englobarla en el déficit público, codetermina las obligaciones presupuestarias del Estado, en “Implicit pension debt: issues, measurement and scope in international perspective”, Op. Cit. Pág. 7. Esta teoría es matizada por FISCHER, STANLEY alegando que en ese supuesto habría que contabilizar también las cotizaciones como ingresos del Estado, en su comentario en “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”. *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*. MANUEL GUITIÁN, JOAQUIM MUNS (Directores), ANTONIO ARGANDOÑA, MIGUEL ANGEL FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, PAUL KRUGMAN, JOHN WILLIAMSON, Servicio Estudios La Caixa, 1.999, pág. 95.

²⁷⁸ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 11.

²⁷⁹ Análisis de la elección entre diferentes programas de protección social en SCHWARZ, A. y VASHAKMADZE, E. “Pension expenditure and other social expenditure: Critical and structural crowding out”, World Bank, *Social Protection*, Washington D.C., 2.002. SNYDER, JAMES M. y YACKOVLEV, IRENE, “Political and economic determinants of changes in government spending on social protection programmes”, *Securing our future*. World Bank y Massachusetts Institute of Technology. 2.000.

económico nacional²⁸⁰. En este sentido hay que tener en cuenta que, como consecuencia del envejecimiento de la población, ya está comprometida una importante proporción de recursos públicos en la asistencia a los ancianos y así, habrá que financiar con transferencias cada vez mayores el incremento del gasto en materia sanitaria y social, así como programas de apoyo asistencial a las familias y atención a la dependencia, que demandará el mayor número de ancianos.

Si desestimamos las opciones que requieren de la ayuda financiera del Estado hay que evaluar las posibilidades reales que tienen los regímenes de reparto de afrontar de forma autónoma las consecuencias de un incremento sostenido de las tasas de dependencia, de manera que, si se pretende continuar financiando los sistemas de seguridad social mediante regímenes de reparto habrá que adaptar el aumento previsto de los gastos en los próximos decenios a los ingresos que el sistema pueda obtener²⁸¹. Por tanto, o se reducen los gastos en la forma de prestaciones sensiblemente menores o se aumentan los ingresos a través de un incremento importante de la cuantía de las cotizaciones²⁸² o del número de cotizantes²⁸³. Ahora bien, del análisis de las propuestas de reforma que posibiliten el ajuste financiero de estos regímenes surgen importantes derivaciones.

²⁸⁰ A estas transferencias de recursos públicos a los sistemas de seguridad social frecuentemente se le atribuye la responsabilidad de agudizar el déficit presupuestario y agravar los periodos de crisis económicas. Así en HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 24, que ponen como ejemplo como Brasil, en 1.998, tuvo un déficit fiscal de más del 6% del Producto Nacional Bruto, influida por las crisis asiática y rusa. Dos tercios de este déficit, un 4% del Producto Nacional Bruto, fue debido directamente al coste de financiación del régimen de pensiones.

²⁸¹ El Banco de España calcula el impacto de la aplicación de las diversas medidas de carácter paramétrico que pudieran aplicarse en el sistema español para fortalecer su viabilidad financiera en las próximas décadas en su informe *La reforma del sistema de pensiones de España*. Madrid, 2.009, Pág. 7 y ss.

²⁸² JIMENO, JUAN FRANCISCO calcula que, si se mantienen las previsiones demográficas y económicas en España, para mantener el equilibrio financiero de nuestro sistema de seguridad social, la relación entre la pensión media y la cotización media tendría que disminuir en un 30%. Si se quisiera mantener la relación entre la pensión media y la cotización media sería necesaria la constitución de un fondo de reserva que pudiera satisfacer un desembolso anual del 4% del PIB o recurrir a transferencias del Estado de dicha magnitud. JIMENO, JUAN FRANCISCO. "La sostenibilidad financiera del sistema español de pensiones" *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005. Pág. 228.

²⁸³ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 110,140. FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD "New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?" *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 97.

La primera serie de medidas tendrían como objetivo rebajar la cuantía de las prestaciones satisfechas por el régimen de pensiones para aliviar la presión sobre el gasto. Supone la adopción de medidas tales como considerar toda la vida laboral del trabajador para el cómputo de la cuantía de la pensión y el endurecimiento de los requisitos necesarios para causar derecho a la pensión mediante la elevación de la edad de acceso a la jubilación y el aumento de los años de cotización necesarios para generar derecho a la pensión. Las consecuencias en el plano económico de medidas de esta índole se traducen en una limitación de la renta disponible para el consumo de los jubilados que, independientemente de su influencia en la minoración de la demanda interna, si no es capaz de satisfacer las necesidades básicas de los ancianos, tendrá el resultado inmediato de aumentar la demanda de programas de asistencia social, con lo que el efecto pretendido en el gasto público global se diluye.

La segunda medida, el aumento de la cuantía de las cotizaciones para incrementar el volumen de ingresos generado por el sistema, derivaría en un estancamiento de la productividad por el incremento en los costes de producción que supone y representaría un obstáculo al desarrollo económico, así como un freno a la contratación de trabajadores. A estos efectos económicos adversos se añaden los sociales, entre los que destaca la oposición social frontal a un aumento de los tipos impositivos que gravan el régimen de seguridad social, que se manifestaría en la dificultad de aprobar una reforma en este sentido y el aumento del fraude en las cotizaciones que la falta de este consenso social provocaría.

Por último, el incremento de las tasas de dependencia se podría tratar de contrarrestar mediante el incremento del número de cotizantes al sistema. Aunque por circunstancias diferentes, la extensión de la cobertura del sistema es complicada tanto en los países industrializados como en los que presentan economías en desarrollo. Los sistemas de seguridad social de los primeros cubren formalmente a todos los trabajadores tanto independientes como dependientes y apenas hay margen para su extensión en el ámbito de la economía sumergida. En estos países, el aumento del número de cotizantes pasaría por la creación de nuevos puestos de trabajo pero las proyecciones sobre la evolución de la productividad no permiten aventurar que las expectativas de empleo puedan compensar los altos índices de dependencia. Por el

contrario, los regímenes de reparto establecidos en los países en desarrollo presentan una escasa relación entre las tasas de cobertura del sistema de seguridad social y las tasas de población económicamente activa, así como deficiencias en cuanto a la obligatoriedad de la afiliación al sistema de seguridad social, lo que permitiría, si nos situamos en el plano de la estructura jurídica del sistema, acometer reformas legislativas encaminadas a la extensión de la cobertura del sistema. No obstante, los factores económicos que confluyen en estos países dificultan en gran medida la eficacia de la adopción de medidas tendentes a consolidar la solvencia de sus regímenes de reparto. La excesiva vulnerabilidad de estas economías a las recesiones, el lento crecimiento económico y el consecuente deterioro de sus mercados laborales obstaculizan un desarrollo similar de sus sistemas de seguridad social similar al que efectuaron los países industrializados en el siglo pasado²⁸⁴.

Las recomendaciones del Banco Mundial pasan por abandonar el sistema de financiación con ingresos corrientes y adoptar la capitalización y, para ello, habría que hacer explícita toda esta deuda. El volumen de la deuda implícita condicionará todo el proceso de transición y la velocidad de la reforma al determinar la capacidad estatal de ir asumiendo su pago mediante instrumentos similares a los Bonos de Reconocimiento del sistema chileno²⁸⁵. A su vez, establecen los principios que deberían uniformar la reforma de los regímenes públicos de reparto²⁸⁶:

- Elevar la edad de jubilación y, paralelamente, reducir las posibilidades de acceso a la jubilación anticipada.

²⁸⁴ En el mismo sentido, algunos autores entienden que la pulsión de los factores económicos sobre los regímenes públicos de reparto del área latinoamericana impedían reformas eficaces encaminadas a fortalecer la capacidad de estos regímenes y constituyeron el factor decisivo para propiciar el establecimiento de una financiación basada en la capitalización. JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*. Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 131, CEPAL, junio 2.003, pág. 9.

²⁸⁵ HOLMANN, ROBERT; PALACIOS, ROBERT; ZVINIENE, ASTA. "Implicit pension debt: issues, measurement and scope in international perspective" *World Bank Pension Reform Primer*. Op. Cit. pág. 8.

²⁸⁶ WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 160-163.

- Disminuir la tasa de reposición del salario mediante la vinculación de la cuantía de las prestaciones a las cotizaciones efectivamente satisfechas durante toda la vida laboral, de forma que se recompense al trabajador que permanece en el sistema hasta la edad ordinaria de jubilación.

- Uno de los elementos de los regímenes de pensiones de reparto más criticados por el Banco Mundial es el establecimiento de topes máximos a la base de cotización. De aquí resulta un ingreso salarial que no fiscaliza la seguridad social lo que beneficia a los trabajadores de ingresos altos. El Banco Mundial recomienda elevar los topes de los ingresos imposables y así traspasar el gravamen a una base imponible mayor.

- Eliminación de los fondos de reserva de pensiones debido a la baja rentabilidad que obtienen, invariablemente menor que la media ofrecida por el mercado. Si no se suprimen, debe tenderse a la maximización de su rentabilidad y, para ello, es conveniente que se diversifique su inversión, evitando su inversión forzosa en valores del Estado, cuya rentabilidad, una vez deflactada la inflación, llega a ser en muchas ocasiones negativa.

3. Inequidades en la redistribución y evaluación de las transferencias de recursos originadas por los regímenes de reparto

Los aspectos macroeconómicos de la financiación de los sistemas de seguridad social han ido adquiriendo una importancia creciente, y dentro de ellos, tienen una especial relevancia los efectos redistributivos, ya que la seguridad social constituye, junto con el sistema fiscal, el principal instrumento de redistribución del ingreso a nivel macroeconómico.

En los sistemas de reparto, en virtud del principio de solidaridad que los identifica, hay determinados grupos que reciben prestaciones superiores a sus cotizaciones mientras que otros grupos reciben unos beneficios vitalicios inferiores a lo que han aportado. Entre ambos grupos se produce una redistribución del ingreso que tiene como finalidad el alivio de la pobreza de las clases sociales menos favorecidas o más expuestas a determinados riesgos como la incapacidad, la longevidad, cargas familiares... Estos sistemas de protección a la vejez fundamentan la transferencia de ingresos a los ancianos en su incapacidad para el trabajo, y, derivada de ésta, la imposibilidad de generar ingresos suficientes para atender a sus necesidades vitales y mantener su nivel de vida. A su vez, en consideración a un principio de equidad entre generaciones, los regímenes de reparto permiten a la población mayor participar del crecimiento económico del que disfrutaban las generaciones más jóvenes.

El Banco Mundial cuestiona la equidad de las transferencias de recursos a los ancianos al considerar que se les traspasa una cantidad de PIB excesivo en comparación con la que se destina a otros grupos de población. La equidad redistributiva se analiza a partir del ingreso vitalicio y del ingreso actual de los ancianos poniéndolo en relación con las necesidades financieras de otros grupos de población. El método basado en la evaluación de la tasa de reemplazo ofrecida por el régimen de pensiones en base a las

cotizaciones, niveles salariales, carrera laboral,... no permite el examen del estado de bienestar de la generación de más edad en comparación con las generaciones jóvenes. El análisis institucional, esto es, el que considera los derechos económicos generados en el ámbito del sistema de seguridad social por los diferentes grupos de trabajadores²⁸⁷, no tiene en cuenta determinados parámetros que condicionan la evaluación del nivel real de riqueza disfrutado por los diferentes grupos de edad²⁸⁸. En primer lugar, no considera el acceso a otras fuentes de ingresos (tanto de carácter financiero como prestaciones en bienes y servicios) que las proporcionadas por el sistema de seguridad social, como la atención sanitaria, a la dependencia, ayudas en vivienda y especialmente la existencia de programas de asistencia social complementarios. En segundo lugar, no discrimina entre la universalidad o no tanto del sistema de seguridad social como de los programas sociales complementarios. En tercer lugar, este tipo de análisis utiliza como eje central la tasa de reposición de los salarios ofrecida por el régimen de pensiones, lo que implica que el examen se centre en los ingresos individuales y excluye los ingresos por hogar obviando las transferencias intrafamiliares. Por último, la carencia más importante, se genera al considerar estática la normativa de seguridad social. Estos estudios calculan el volumen de derechos económicos futuros a través de la regulación actual del régimen de pensiones sin considerar las posibles reformas en los mecanismos de cálculo de las prestaciones, ni tampoco los mecanismos de actualización del valor de las pensiones.

²⁸⁷ Son numerosos los análisis basados en una aproximación institucional. Entre otros muchos: ALDRICH, J. "The earnings replacement rate of old-age benefits in twelve countries: 1.969-1.980". *Social Security Bulletin*, vol. 45, n° 11. Año 1.982. Pág. 3-11. BLÖNDAL, S. y SCARPETTA, S. "The retirement decision in OECD countries." *Ageing Working Paper*, n° 1.4, OECD, París. 1.998. EUROSTAT, (Statistical Office of the European Communities). *Poverty in Figures: Europe in the Early 1.980s*. Luxemburgo. 1.990. JOHNSON, P.G. *Pension provision and pensioners' incomes in ten OECD countries*. Institute for Fiscal Studies, London. 1.999. McHALE, J. "The risk of social security benefit rule changes: some international evidence", Working Paper n° 7031. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. 1.999. WHITEHOUSE, E.R. *The value of pension entitlements: an illustrative model of nine OECD countries*. OECD. París. 2.000.

²⁸⁸ HAUSER, RICHARD. "Suficiencia de los ingresos y pobreza entre los jubilados". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52. 3/99. Año 1.999. Pág.128-129, y "Problems of comparative social policy analysis: The case of pension systems and income security for the elderly", en SLOTTJE, D. J. y SMEEDING, T. M. *Research on economic inequality*. Vol. 3. JAI Press, Londres, 1.992. Pág. 57-79.

El examen del volumen de ingreso actual de los ancianos viene precedido por la creencia generalizada de que este segmento de edad tiene un acceso menor a la riqueza que otros grupos sociales²⁸⁹. El Banco Mundial reconsidera esta idea en base a datos de pobreza en países de diferentes niveles de desarrollo²⁹⁰. En este sentido, señala que en el entorno de los países de la OCDE hay mayor tasa de pobreza entre trabajadores jóvenes que entre los ancianos, debido a que estos están en el nivel más bajo de ingresos y, en cambio, los ancianos han tenido la posibilidad de capitalizar su ingreso por lo que sus gastos son menores²⁹¹. La proporción de pensionistas con ingresos inferiores a la media de la población en los países de la OCDE da unos resultados significativos de la calidad de vida alcanzada por las personas de mayor edad en estos países. Así, en naciones como Dinamarca, Bélgica, Canadá, Alemania, España, Irlanda, Francia, únicamente menos del 20% de los pensionistas tienen ingresos inferiores a los obtenidos por el conjunto de la población²⁹². Los ancianos en Estados Unidos tenían un nivel de renta y riqueza, esto es, activos financieros y no financieros, de un 124% en comparación con los grupos de población más joven²⁹³, y para los países de la OCDE el ingreso de los ancianos representa un 80% de los obtenidos por el total de la población²⁹⁴. El resultado únicamente desciende, aproximadamente 5 puntos, si la comparación se realiza sobre

²⁸⁹ Se corresponde con el Mito 1 sobre la seguridad económica en la vejez presentados por el Banco Mundial, que establece que los ancianos son pobres por lo que deben ser sujetos prioritarios de los programas de lucha contra la exclusión económica. Por el contrario, el Banco Mundial considera que en la mayoría de los países las tasas de pobreza tienen una mayor incidencia en otros grupos sociales como las familias con niños pequeños. WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Pág.11.

²⁹⁰ Las estimaciones del Banco Mundial ratifican este hecho y utilizan como ejemplo a Brasil y Chile donde la tasa de pobreza es mayor entre los niños y los ancianos. En Hungría, Polonia y Rusia, las familias con niños tienen mayores probabilidades de ser pobres que los ancianos. En Polonia, la tasa de pobreza de los ancianos es la mitad del promedio del país, y entre la juventud es aproximadamente un 50% más elevado. En la casi totalidad de los países de la OCDE el ingreso corriente es menor y la pobreza es mayor entre los trabajadores, fundamentalmente los jóvenes con hijos, que entre los ancianos. WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Pág. 77-80.

²⁹¹ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Pág. 78.

²⁹² WHITEHOUSE, EDWARD. "How poor are the old? A survey evidence from 44 countries." World Bank. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0017. Junio, 2.000. Pág. 37.

²⁹³ Cálculos en la década de los ochenta, una vez ajustado el ingreso según el tamaño del hogar. WOLFF, EDWARD N. "Income, wealth, and late-life inequality in the United States", *Annual Review of gerontology and geriatrics. Economic outcomes in later life*, ed. CRYSTAL, S.; SHEA, DENNIS. Vol.22, 2.002. Pág. 33.

²⁹⁴ WHITEHOUSE, EDWARD y DISNEY, RICHARD "Cross-National comparisons of retirement income" *Annual Review of gerontology and geriatrics. Economic outcomes in later life*, ed. CRYSTAL, S.; SHEA, DENNIS. Vol.22, 2.002. Pág. 60.

los ingresos de los trabajadores de más edad, situándose la tasa de reemplazo de los ingresos de los ancianos en el 75% de los ingresos obtenidos por este segmento de trabajadores²⁹⁵. Si los resultados del análisis del nivel de ingreso se completan con las posibilidades de consumo, la tasa de riqueza de las personas de más edad es aún superior al no tener restricciones sobre sus opciones de consumo, que en el caso de los más jóvenes está comprometido para afrontar determinados gastos como los derivados del trabajo (transporte, ropa,...)²⁹⁶, de las responsabilidades familiares²⁹⁷, de la vivienda... En los países en desarrollo tampoco se observa una diferencia sustancial entre las tasas de pobreza de los jóvenes y los ancianos, e incluso, existe una mayor incidencia generalizada de la pobreza entre la población infantil que en la anciana independientemente del nivel de desarrollo económico del país²⁹⁸.

Una de las características estructurales de los sistemas de reparto es el efecto redistributivo intergeneracional, que es el resultado de la diferencia entre los beneficios y los aportes vitalicios entre generaciones sucesivas de jubilados. Cuando el ingreso vitalicio de las generaciones jóvenes es mayor que el de las anteriores debido al crecimiento económico, es equitativo que se transfiera parte de ese ingreso adicional a la generación anciana. En la actualidad el crecimiento económico es moderado, lo que ha frenado el incremento de los ingresos vitalicios de los trabajadores actuales en relación con los anteriores. Este hecho fundamenta que estas transferencias de rentas también sean cuestionadas por el Banco Mundial, que aún va más lejos al señalar una consecuencia de esta redistribución: las transferencias demasiado generosas de los jóvenes hacia los ancianos hace que disminuya su capacidad de ahorro lo que perjudica a la economía en su conjunto.

²⁹⁵ En este resultado tiene un gran peso el diferente tratamiento fiscal aplicado sobre las rentas derivadas del trabajo frente a las obtenidas por el sistema de seguridad social y por los planes complementarios de pensiones. BÖRSCH-SUPAN, A. "Retirement income: level, risk and substitution among income components". *Ageing Working Paper*, n° 3.7, OECD, París. 1.997. Tabla 1. DISNEY, R.F.; d'ERCOLE, M. y SCHERER, P. "Resources during retirement", *Ageing Working Paper*, n° 4.3., OECD, París. 1.998. Figura 1.

²⁹⁶ WHITEHOUSE, EDWARD. "How poor are the old? A survey evidence from 44 countries." World Bank. Op. Cit. Pág. 19.

²⁹⁷ Un análisis de las implicaciones del gasto en los hijos para los países de economías en desarrollo en DEATON, A. S. y MUELLBAUER, J. "On measuring child costs: with applications to poor countries", *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 4, pág. 720-744. 1.986.

²⁹⁸ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Pág. 77.

La financiación basada en el reparto de las pensiones de jubilación produce otras transferencias de ingresos criticadas por el Banco Mundial²⁹⁹ en base a criterios de equidad y de neutralidad actuarial³⁰⁰. Entre ellas cabría destacar los siguientes:

-La cuantía global de los ingresos percibidos en concepto de pensión de jubilación va a depender de la extensión del periodo jubilatorio, esto es, de la esperanza de vida del beneficiario de la prestación. Las personas que pertenecen a las clases altas tienen mayor esperanza de vida que las personas que tienen escasos recursos económicos. Así, según ponen de manifiesto en su informe el Banco Mundial, en EEUU, la tasa de mortalidad entre los trabajadores de bajos ingresos es cinco veces superior a la del grupo de ingreso alto. Por tanto, los trabajadores de ingreso vitalicio elevado van a obtener mayores transferencias, ya que las van a estar recibiendo durante un periodo mayor de tiempo, que los trabajadores de bajo ingreso³⁰¹.

- Las fórmulas de cálculo de los regímenes de pensiones basados en el reparto generan efectos desfavorables para los trabajadores de menor ingreso en cuanto a la cuantía de las prestaciones. Muchas de estas fórmulas de cálculo de las pensiones de los sistemas de reparto se basan en el salario de los últimos años de vida laboral. Las carreras profesionales que proporcionan ingresos constantes obtienen prestaciones de jubilación menores que aquellos trabajadores que, habiendo cotizado menos años, incrementan sus ingresos en los últimos años de vida profesional. Los trabajadores con mayores ingresos incrementan sensiblemente sus salarios en el último tercio de su vida laboral lo que hace elevar la cuantía de sus pensiones³⁰², y también les permite adelantar la jubilación al contar con prestaciones mayores ya que pueden mitigar los efectos penalizadores de la jubilación anticipada. Este hecho, junto con la mayor

²⁹⁹ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Pág. 76-82.

³⁰⁰ BÖRSCH-SUPAN, AXEL “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 74.

³⁰¹ JAMES, ESTELLE, sigue esta misma argumentación en “Pension Reform. Is there a trade-off between efficiency and equity?” World Bank. Policy Research Department. Poverty and Human Resources Division. *Policy Research Working Paper*. N° 1767. Mayo, 1.997. Pág. 5.

³⁰² En el mismo sentido, FOX, LOUISE y PALMER, EDWARD. “La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1.990: lecciones para América Latina”, cit. Pág. 135.

esperanza de vida de los grupos de personas con salarios altos, produce una redistribución nociva de los trabajadores de bajos ingresos a los de alto ingreso³⁰³.

-Las fórmulas de cálculo de las pensiones no suelen tener en cuenta los años de cotización temprana de los trabajadores, normalmente los de salarios más bajos, que al no tener acceso a una educación superior se incorporan siendo muy jóvenes a la vida laboral³⁰⁴.

³⁰³ Otros autores también resaltan otros elementos tangenciales de la falta de la pretendida progresividad de los regímenes de reparto, como es el establecimiento de tipos de cotización únicos para todos los niveles salariales. La aplicación del mismo porcentaje de cotización sobre el salario, independientemente de su cuantía, se traduce en una mayor aportación relativa de los trabajadores de menor salario en comparación con los situados en el nivel superior de la escala salarial, esto es, cuanto menor sea el ingreso del trabajador, mayor esfuerzo contributivo le exige el sistema. JAMES, ESTELLE. "Pension Reform. Is there a trade-off between efficiency and equity?" Op. Cit. Pág. 6.

³⁰⁴ Según exponen CRYSTAL, STEPHEN y SHEA, DENNIS, G. en "Cumulative advantage, public policy and late-life inequality" en CRYSTAL, STEPHEN; SHEA, DENNIS, G.; WARNER SCHAE, KLAUS; *Economic outcomes in later life: public policy. Annual Review of Gerontology and Geriatrics*. 2002. Pág. 2. el nivel de educación formal, esto es, el correspondiente a la inversión en capital humano, es más predictivo del ingreso obtenido a partir de los 65 años que antes de esta edad.

4. Decisiones políticas y derechos: una relación de incertidumbre.

Uno de los pilares en los que se fundamenta la defensa de los sistemas de reparto configurados a través de prestaciones definidas es que no existe incertidumbre sobre la cuantía de las pensiones de jubilación ya que ésta es el resultado de una fórmula, previamente conocida por el trabajador, que tiene en cuenta factores como la vida laboral, los años de cotización, la base salarial, cargas familiares, así como la adecuación a la evolución económica mediante su actualización a través de índices que reflejan las variaciones de los precios o de los salarios. A nivel teórico, los trabajadores participantes en un régimen de prestaciones definidas, conocen previamente los derechos económicos que sus cotizaciones están generando ya que el sistema les asegura un nivel específico de protección en su vejez, esto es, una cuantía concreta de pensión de jubilación, en consideración con los salarios que han servido de base para sus cotizaciones, su carrera laboral y la edad de acceso a la jubilación. El mecanismo básico de las prestaciones definidas consiste en la determinación previa de la pensión, al contrario que en los regímenes de cotizaciones definidas en los que la cuantía de la pensión sólo podrá fijarse en el momento de acceder a la jubilación.

El Banco Mundial rebate esta argumentación basándose en las numerosas variaciones que introducen los gobiernos en la fórmula de cálculo de la pensión³⁰⁵, de forma que, en consecuencia, el trabajador sujeto a un régimen de prestaciones definidas desconoce el valor de su pensión futura³⁰⁶. La pretendida certidumbre sobre el nivel de protección garantizado por el régimen de pensiones conformado según este mecanismo

³⁰⁵ “Los regímenes de prestaciones definidas son cualquier cosa menos prestaciones definidas”, como categóricamente se expresa AXEL BÖRSCH-SUPAN, subrayando el enorme riesgo político del que adolecen estos regímenes. BÖRSCH-SUPAN, AXEL “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 74.

³⁰⁶ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág.112 y ss.

está desvirtuada por la acción política de los gobiernos sobre el sistema. Como consecuencia de los cambios normativos en materia de determinación de la cuantía de la pensión de jubilación, los regímenes de reparto estarían dejando desprotegidos a los trabajadores ya que se basan en un contrato implícito entre generaciones y, frente a la eliminación de derechos realizada por los gobiernos, los trabajadores no tienen instrumentos jurídicos para hacerlo valer³⁰⁷. Las reformas paramétricas de los regímenes de pensiones son un buen ejemplo del argumento del Banco Mundial. Mediante éstas, los gobiernos tratan de adaptar los sistemas de seguridad social a sus necesidades financieras a través de la modificación de los factores de la fórmula del cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación. A través de estas medidas se actúa sobre la edad requerida para causar derecho a la pensión, los años que se toman en consideración como base del cálculo de las mismas y sobre el periodo de cotizaciones previas necesarias³⁰⁸. La aplicación de estas reformas se realiza normalmente a corto plazo. El periodo de adaptación a la nueva normativa, de unos pocos años en el mejor de los casos, no permite a los trabajadores reaccionar al descenso de la cuantía de la prestación que normalmente resulta de la modificación de la fórmula de cálculo de la pensión de jubilación³⁰⁹, incluso sería poco eficaz para compensar el descenso de la cuantía de la pensión pública la adquisición voluntaria de planes de pensiones privados, ya que estos requieren, para la obtención de una rentabilidad aceptable, una participación a medio o largo plazo.

Estas reformas parciales de los regímenes de pensiones adolecen en muchas ocasiones de falta de proyecciones actuariales, ya que los diferentes gobiernos tienden a basar sus acciones sobre los sistemas de seguridad social en criterios políticos más que estrictamente técnicos, y, generalmente, en el cumplimiento de objetivos a corto plazo,

³⁰⁷ En algunos países los Tribunales se han tenido que pronunciar sobre la legalidad de la modificación de las prestaciones comprometidas. La Corte Suprema de Estados Unidos resolvió en 1960 que el Gobierno podía reducir la cuantía de las prestaciones, esto es, que los beneficiarios de la seguridad social no podían alegar la existencia de un contrato legalmente exigible y la Corte Suprema de Brasil decidió lo contrario, a saber, que el Gobierno estaba obligado a mantener el nivel prometido de las pensiones. WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág.113.

³⁰⁸ Son numerosos los sistemas que han realizado esta clase de reformas, algunos ejemplos en FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD "New approaches to multi-pillar pension systems: What in the World is going on?" *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 98.

³⁰⁹ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág.112, cuadro 4.1, pág. 160-162.

que son de los que pueden obtener réditos políticos y electorales³¹⁰, aunque la configuración de los regímenes de reparto requiera de la evaluación de los compromisos por pensiones mediante cálculos que cubran tanto el equilibrio de derechos y obligaciones económicos entre la generación presente de jubilados y trabajadores como los correspondientes a la siguiente generación³¹¹. Los gobiernos prefieren emprender reformas limitadas de los sistemas de pensiones antes que reformas globales que reestructuren íntegramente el sistema de seguridad social, en las que se alcanzan los beneficios fiscales y económicos cuando probablemente ya no esté en el poder el gobierno que lideró el cambio. Esto es particularmente importante en las reformas de carácter privatizador, que requieren de un gran esfuerzo fiscal en los primeros años para sufragar los gastos derivados de la externalización de la deuda implícita de la seguridad social³¹².

En los países en desarrollo, las decisiones perjudiciales del poder político sobre el régimen de reparto se manifiestan en dos niveles: la falta de proyección del equilibrio presupuestario del sistema a largo plazo y la influencia de grupos de poder. En el origen de los problemas actuales de estos regímenes aparece la deficiente configuración de la que se les dotó. Se prometieron altas tasas de reposición de los salarios, que al inicio del sistema, cuando éste es inmaduro, es una opción que parece viable porque los costos son bajos mientras las tasas de dependencia se mantienen en un mínimo y la economía crece, pero que con el tiempo han ido demostrando su insostenibilidad hasta llegar a representar una carga excesiva para los recursos públicos. Asimismo, se establecieron

³¹⁰ El vínculo entre la financiación de las pensiones y el presupuesto del Estado tiene importantes implicaciones electorales, como señala VALDÉS-PRIETO, SALVADOR, en “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2001. Pág. 82.

³¹¹ En esta línea, AXEL BÖRSCH-SUPAN critica el riesgo que suponen para los trabajadores afiliados a un régimen de reparto las decisiones políticas sobre el sistema y pone como ejemplo como el gobierno alemán ha reaccionado a las consecuencias sobre el sistema de seguridad social de las proyecciones demográficas mediante acciones políticas que no tienen en cuenta criterios científicos y actuariales. BÖRSCH-SUPAN, AXEL “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 73.

³¹² HOLZMANN, ROBERT. “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 60-61. HOLZMANN, ROBERT, WHITEHOUSE, EDWARD, “The role of choice in the transition to a funded pension system.”, *Pension Reform Primer Papers, Social Protection Discussion Paper Series*, n° 9812. World Bank. Social Protection Unit. Human Development Network. 1998. Pág. 10.

edades de jubilación bajas y pocos años de cotización exigibles en el cálculo de la cuantía de la prestación, en lo que tuvo influencia la presión de los primeros grupos cubiertos por el sistema de seguridad social que fueron los que presentaban una mayor relevancia socio económica. Por otro lado, los gobiernos también permitieron, y en algunos casos favorecieron, la creación de múltiples subsistemas que cubrían a diferentes sectores. En numerosas ocasiones los gobiernos toleraron que estos subsistemas se convirtieran en deficitarios crónicos, al no imponer normativas de control del gasto, asumiendo el Estado en último término el coste social y económico de su quiebra técnica. La estratificación del sistema también posibilitó que algunos subsistemas se constituyesen para dar cobijo a las clases sociales más favorecidas, impidiendo así una redistribución de recursos entre los diferentes grupos sociales a través de un sistema unitario de seguridad social.

Un instrumento frecuentemente empleado por los gobiernos para minorar el crecimiento del gasto social es la utilización de mecanismos de revalorización parcial de las pensiones. A la hora de hacer frente a desequilibrios financieros, los gobiernos prefieren actuar por razones de desgaste político y por exigencias económicas sobre las obligaciones de pago de la seguridad social, dilatando la aplicación de las medidas unos años si éstas son impopulares, que a través del incremento inmediato del importe de las cotizaciones sociales o de un recorte sorpresivo en las prestaciones. En la mayoría de los países industrializados se utiliza como indicador para la actualización de las pensiones de jubilación un coeficiente representativo de las variaciones en el coste de la vida, en el nivel de salarios, en las modificaciones en el salario mínimo o en una combinación de factores³¹³. En los países en desarrollo es frecuente encontrar sistemas en los que la legislación se limita a reconocer el derecho a la actualización de las pensiones pero sin determinar los procedimientos por los que debe regirse³¹⁴. Cuando la indexación toma como referente la evolución de los precios, los jubilados mantienen el

³¹³ VOIRIN, MICHEL en “Los regímenes de pensiones privados y públicos: claves para un enfoque comparativo.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, n° 3, año 1.995. Pág. 114, esquematiza los métodos principales de ajuste. El primero se configura a través de fórmulas precisas, previamente determinadas por la legislación, en base a las variaciones del índice del costo de vida o bien en relación a la evolución del nivel de los salarios. El segundo método consiste en enunciar en la ley únicamente los principios generales de la adaptación. El tercero, se realiza mediante ajustes ad hoc, que se aplican con arreglo a las circunstancias del momento.

³¹⁴ “Ajuste de principio” según lo denomina la OIT en “Regímenes de Pensiones”, *Seguridad Social*, n° 4, Oficina Internacional del Trabajo, 2.001. Pág. 52

valor real de sus pensiones y el riesgo de un incremento de la inflación lo soportan los trabajadores. Si se toma como referente la variación de los salarios medios, los jubilados comparten con los trabajadores el riesgo de una desaceleración de la economía. Las técnicas utilizadas para desvalorizar las pensiones son muy diversas. Se puede sustituir el índice por otro más bajo, o mantenerlo pero excluyendo algún elemento, como prescindir de las referencias a los impuestos indirectos, a los derechos de importación, a los precios de la energía,... en los sistemas que toman como índice el aumento de precios; o incluir la tasa de desempleo en las variaciones de los salarios cuando éste es el índice elegido o sustituir la indexación bruta de los salarios por una indexación neta de los mismos³¹⁵. Otros mecanismos pasan por el establecimiento de límites máximos a la cuantía actualizada, así como la sustitución del aumento proporcional de la cuantía de la pensión en su revalorización por una suma fija.

Por el contrario, los defensores de los regímenes de pensiones capitalizados entienden que este sistema de financiación les aísla de los efectos que pudieran presentarse como consecuencia de decisiones políticas sobre el sistema, más allá de aquellas que planean sobre el establecimiento de la normativa que regule el aspecto técnico de las inversiones de los fondos, los mecanismos de gestión y control, la cuantía de las cotizaciones obligatorias y el diseño de las garantías del sistema³¹⁶. Los Gobiernos sólo tienen competencia directa sobre las materias accesorias del funcionamiento del régimen, pero el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la base del sistema, esto es, del pilar capitalizado, está asignado, en lo fundamental, al mercado, que será el que determine el nivel de protección alcanzado por las cotizaciones que haya realizado el trabajador, sin que el Gobierno pueda distorsionar este resultado, y sin perjuicio de la política fiscal.

³¹⁵ OIT, “Regímenes de Pensiones”, *Seguridad Social* n° 4, Oficina Internacional del Trabajo, 2.001. Pág. 55.

³¹⁶ PETER DIAMOND ejemplifica esta argumentación describiendo como en Chile se ha limitado la influencia gubernamental sobre el sistema de seguridad social, incluso en aquellas circunstancias en las que aparecieron necesidades financieras. Así, en 1.985, el desequilibrio presupuestario justificó variaciones en regímenes pertenecientes al anterior sistema, llegándose a congelar la revalorización de la cuantía de las pensiones, y, por el contrario, el nuevo sistema no fue alterado en ninguno de sus aspectos. Sintetiza la justificación de la menor vulnerabilidad de los regímenes capitalizados a las decisiones gubernamentales en que están “políticamente aislados por el hecho de que el dinero no circula a través del gobierno”. DIAMOND, PETER. “Insulation of pensions from political risk”. *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*. Edited by VALDÉS-PRIETO, SALVADOR. Cambridge University Press. 1.997. Pág. 34.

Otro de los aspectos más relevantes sobre el análisis de la influencia política sobre los sistemas de pensiones es el relativo a la gestión pública de los fondos de pensiones. Los fondos de pensiones de administración pública se pueden encontrar en tres configuraciones de sistemas:

- Fondos de Reserva. Constituidos como garantía de un régimen de pensiones de reparto y de prestaciones definidas. Están presentes en los sistemas de Irlanda, España, Canadá, Francia y Países Bajos.

- Regímenes de pensiones basados en prestaciones definidas con una capitalización parcial. Este modelo aparece en países con sistemas de seguridad social inmaduros, como algunos de África con influencia francesa y países del Este de Asia. El volumen de capitalización es variable, pero siempre es parcial, no existiendo ningún sistema de prestaciones definidas íntegramente capitalizado y de administración pública³¹⁷.

Las líneas diferenciadoras, tanto desde el plano teórico como práctico, entre los sistemas complementados o garantizados mediante Fondos de Reserva, los regímenes de prestaciones definidas con capitalización parcial y los regímenes basados en primas escalonadas, son muy débiles. La configuración básica de estos mecanismos es similar, su financiación responde a un régimen de prestaciones definidas donde lo que se determina es el nivel de protección en la etapa de la jubilación, esto es, el sistema garantiza una cuantía específica de la correspondiente pensión de jubilación. Para mantener su promesa sobre estas prestaciones se modificará la cuantía de las cotizaciones siguiendo los requerimientos financieros del sistema. Los sistemas que cuentan con un Fondo de Reserva se diferencian de los configurados como prestaciones definidas con capitalización parcial en que el Fondo de Reserva se sitúa fuera del mecanismo de financiación, funcionando únicamente como garantía de las obligaciones del sistema y, por el contrario, en los segundos, la capitalización parcial es un componente de la financiación del sistema, al igual que los regímenes basados en primas escalonadas.

³¹⁷ WORLD BANK. “La Administración Pública, 1ª Parte. ¿Invierten bien los gobiernos las reservas de pensiones? *Pension Reform Primer*. Enero, 2.000. Pág. 1.

- Fondos previsionales capitalizados de administración pública y cotizaciones definidas. Algunas de las antiguas colonias británicas de África y Asia aún continúan rigiéndose por este modelo, aunque este mecanismo está siendo paulatinamente abandonado. El Fondo que integra un mayor número de miembros es el Employees' Provident Fund (EPF) de India, integrado por más de 20 millones de trabajadores. El fondo de Singapur, Central Provident Fund, (CPF)³¹⁸ tiene un millón de cotizantes y es uno de los más conocidos³¹⁹. Los bonos del Estado son el instrumento que acapara la mayor parte de la inversión de estos dos fondos.

La mayoría de los fondos previsionales y fondos de reserva se gestionan a través de un órgano de administración tripartito en el que están representados los trabajadores, los empresarios y el gobierno. Ahora bien, las facultades de dirección de estos órganos están muy limitadas por las restricciones legales de la inversión de sus fondos. Las condiciones impuestas sobre la inversión y gestión de sus recursos coarta la posibilidad de alcanzar intereses similares a los producidos por el mercado mediante entidades financieras y productos de inversión comparables, generando incluso tasas de retorno peores que las tasas de interés ofrecidas por los bancos³²⁰.

En general, al Estado no se le reconoce como un gestor eficiente de los recursos del sistema de seguridad social³²¹. En ocasiones, los gobiernos los han utilizado para sufragar los déficit fiscales y, en los supuestos en los que se constituyeron reservas financieras para garantizar las obligaciones de pago del régimen de reparto, éstas perdieron valor por la ineficaz administración de su inversión, debido a la aplicación de medidas tales como invertir en valores inmobiliarios de baja rentabilidad o utilizar recursos del sistema como préstamos al Estado que, además de no producir un interés

³¹⁸ Descrito por ASHER, MUKUL, en "The Pension System in Singapore". Op. Cit. Pág. 8-24.

³¹⁹ IGLESIAS, AUGUSTO; PALACIOS, ROBERT J. "Managing Public Pension Reserves: Evidence from the International Experience. *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Edited by HOLZMANN, ROBERT; STIGLITZ, JOSEPH E. The World Bank, Washington, D.C. 2001. Pág. 215.

³²⁰ IGLESIAS, AUGUSTO; PALACIOS, ROBERT J. "Managing Public Pension Reserves: Evidence from the International Experience. *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Cit. Pág. 214.

³²¹ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 94 y ss.

suficiente, son de difícil recuperación³²². Así sucede en la regulación de los regímenes de Japón, Corea y Estados Unidos, donde la legislación obliga a los fondos públicos de pensiones a prestar sus superávits al Estado³²³. En general, los fondos de reserva están expuestos a su utilización para sufragar gastos externos al sistema de seguridad social por parte de los gobiernos que lo administran. Son frecuentes los ejemplos tanto en relación con los Fondos de Reserva como en los regímenes de prestaciones definidas con capitalización parcial e incluso aquellos de cotizaciones definidas en los que la inversión no está dirigida por principios de rentabilidad y eficiencia³²⁴, ni siguen criterios estrictos contables que garanticen la exigible transparencia de estas inversiones³²⁵, sino que aquellos son suplantados por razones de interés social³²⁶ o por motivaciones políticas. Olvidar los criterios economicistas en las inversiones de estos fondos ofrece sólidas argumentaciones a los defensores del modelo capitalizado de administración privada³²⁷, llegando incluso a ponerse en cuestión la inversión de estos recursos en acciones o en empresas que coticen en Bolsa debido a la posibilidad que se

³²² JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*. Op. Cit. Pág. 8.

³²³ WORLD BANK. “La Administración Pública, 1ª Parte. ¿Invierten bien los gobiernos las reservas de pensiones? Cit. Pág. 2.

³²⁴ STIGLITZ y ORSAZG precisan que no todos los Fondos Públicos presentan una gestión deficiente, sino que incluso pueden proporcionar mayor confianza a los trabajadores, y ponen como ejemplo como en Kazakhstan más del 85% de los afiliados al sistema eligió inicialmente administrar sus cuentas de ahorro individuales a través del Fondo de Administración Estatal en lugar de contratar administradoras de fondos de pensiones privadas. STIGLITZ, JOSEPH E.; ORSZAG, PETER R. “Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”, en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, cit. Pág. 41. AXEL BORSCH-SUPAN contesta esta argumentación señalando las numerosas ocasiones en las que estos Fondos generan escasas tasas de rentabilidad y la imposibilidad de establecer mecanismos eficientes de control sobre la gestión de los Fondos Públicos que garanticen que estos produzcan tasas de retorno similares a las del mercado. BÖRSCH-SUPAN, AXEL “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 72.

³²⁵ Un estudio de los principios que deben regir la gestión de las inversiones de los Fondos Públicos de pensiones en MUSALEM, ALBERTO R. y PALACIOS, ROBERT J. (ed.), *Public Pension Fund Management. Governance, Accountability and Investment Policies, Proceedings of the Second Public Pension Fund Management Conference, May 2.003*. The World Bank. Washington D.C. 2.004.

³²⁶ Es frecuente que la inversión se dirija a promocionar políticas de desarrollo, como la vivienda, la adquisición de bonos de empresas estatales, el fomento de sectores estratégicos industriales, la sanidad,.. WORLD BANK. “La Administración Pública, 1ª Parte. ¿Invierten bien los gobiernos las reservas de pensiones? Cit. Pág. 2 y 3.

³²⁷ PALACIOS, ROBERT. “Managing Public Pension Reserves. Part II: Lessons from five recent OECD Initiatives.” *Social Protection Discussion Paper*, nº 0219. World Bank. Human Development Network. Social Protection Unit. Julio 2.002. Pág. 31-33.

abre a los Gobiernos de influir directamente en una economía desregularizada³²⁸, sin olvidar el riesgo derivado de la corrupción y el fraude, fundamentalmente en países en desarrollo donde el control democrático es más débil³²⁹. A su vez, se va a cuestionar la política de inversiones de estos Fondos ya que la escasa rentabilidad que generan supone un impuesto oculto a los trabajadores debido a que impiden a sus ahorros generar tasas de interés similares a las ofrecidas por el mercado. Por otro lado, cuando los gobiernos pagan por los fondos de pensiones intereses menores a los del mercado para subvencionar el gasto público adicional se produce un efecto redistributivo negativo ya que se está desviando capital de las aportaciones de trabajadores a la población en general, esto es, hacia grupos sociales excluidos del sistema y que por tanto no cotizan, mientras que, por el contrario, se benefician del esfuerzo contributivo de los afiliados.

El Banco Mundial recomienda en esta materia tres posibles acciones de reforma, cuya elección está condicionada a las circunstancias políticas y económicas nacionales³³⁰:

- En aquellos países donde no existe infraestructura financiera, los mercados de capitales están poco desarrollados y el sistema político presenta carencias democráticas que impiden limitar eficazmente las presiones gubernamentales, como sucede en países del África subsahariana, se recomienda la transformación del Fondo Público en un régimen de reparto.
- Mantener la capitalización pero encomendar su gestión a entidades privadas que actúen de manera descentralizada y en régimen de competencia, con el objetivo de

³²⁸ Alan Greenspan, Director de la Reserva Federal de los Estados Unidos, expone que “In sum, because I do not believe that is politically feasible to insulate such huge funds from governmental influence, investing social security trust fund assets in equities compromises the efficient allocation of our capital”, (en suma, ya que yo no creo que sea políticamente factible aislar tal enorme volumen de fondos de la influencia gubernamental, invertir los activos de los fondos en acciones compromete la asignación eficiente del capital), citado por HESS, DAVID; IMPAVIDO, GREGORIO, “Governance of Public Pension Funds. Lessons from corporate governance and international evidence”. The World Bank. Financial Sector Operations and Policy Department. *Policy Research Working Paper*, 3110. Agosto, 2.003, pág.10.

³²⁹ ROBALINO, DAVID A. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. The World Bank, Washington DC. Año A 2.005. Pág. 142-143.

³³⁰ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 12, 106-109.

optimizar las ventajas del mercado financiero tanto en lo relativo a la gestión como en los precios y costes administrativos.

- Mantener el Fondo de Pensiones Público pero mejorando la estructura administrativa y capacitando técnicamente a los órganos de gestión. De forma complementaria se recomienda potenciar las opciones de inversión reemplazando la realizada en valores del Estado por una cartera más diversificada. Implicará que el Estado tenga que hacer frente al pago de la deuda, de forma parecida a los costes que se generan en la transición desde un régimen de reparto a uno capitalizado.

5. La financiación de la Seguridad Social como factor de desarrollo económico.

Todos, tanto los beneficiarios de pensiones de jubilación como los trabajadores, dependen del producto actual de la economía para sobrevivir, esto es, “para satisfacer sus necesidades en materia de consumo”³³¹. Como ha quedado expuesto en el *Capítulo I. 4. La presión demográfica sobre los regímenes de pensiones*, la evolución demográfica prevista para los próximos decenios refleja un proceso constante de envejecimiento de la población, lo que se traducirá en un mayor porcentaje de población dependiente. Las repercusiones de un incremento de la población anciana se desarrollan en una doble dimensión. El primer perjudicado directo de las consecuencias derivadas de este envejecimiento será el régimen de pensiones. Los trabajadores integrados en un régimen de reparto van a tener que destinar mayores proporciones de su salario en concepto de cotizaciones al mantenimiento de los cada vez más numerosos beneficiarios de pensiones de jubilación. El segundo impacto lo recibirá la economía nacional y estará ocasionado, fundamentalmente, por la presión sobre los recursos públicos necesarios para sufragar las necesidades sociales derivadas de la edad, como la atención sanitaria y la asistencia social.

Las decisiones políticas sobre como afrontar el aumento del gasto público se ven condicionadas por la capacidad económica nacional. Así, las acciones a emprender en países con una elevada presión fiscal preexistente no podrán contener una elevación de los impuestos como solución para sufragar este aumento del gasto ya que supondría, cuanto menos, un enfriamiento de la economía debido a la caída del consumo, del ahorro y de la inversión productiva. Otras medidas como la financiación del gasto mediante el aumento en el nivel de deuda pública habrían de ser cuidadosamente

³³¹ WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Op. Cit. Pág. 3.

analizadas ya que un incremento de la deuda pública puede desestabilizar todo el sistema financiero y constituir un freno al crecimiento económico.

Dentro de este marco teórico, el Banco Mundial analiza las repercusiones que el modelo de financiación de la Seguridad Social provoca en el desarrollo económico. El objetivo del Banco Mundial es formular un modelo de protección social que presente la mayor eficiencia económica, entendiendo que el crecimiento económico que éste favorezca, beneficiará equitativamente a la población anciana. La argumentación parte de la presunción de que los regímenes de pensiones financiados a través del modelo de reparto no van a ser capaces de soportar las altas tasas de dependencia venideras, por lo que el Estado tendrá que suplir sus deficiencias mediante transferencias de recursos públicos. Esta sobrecarga compromete el gasto público, repercutiendo en la estabilidad de la deuda pública y, por tanto, podría tener importantes consecuencias en orden a la inversión pública. Por el contrario, los análisis sobre la eficiencia de los sistemas financiados mediante el ahorro individual realizado por el Banco Mundial concluyen que las características de la estructura financiera de este modelo pueden representar un factor importante de crecimiento económico, lo que contribuirá a generar recursos que ayudarán a financiar el coste del envejecimiento demográfico³³².

a. Efectos macroeconómicos de la transición a un régimen de pensiones capitalizado.

La financiación capitalizada del sistema no produce por sí misma un aumento del ahorro nacional sino que éste aparece como consecuencia del desarrollo del mercado financiero y del crecimiento económico que proporciona el proceso de reforma de un régimen de reparto a uno basado en cuentas individuales de ahorro³³³. Los defensores de

³³² DAVIS, E. PHILP; HU, YU-WEI. "Is there a link between pension-fund assets and economic growth? A cross- country study." Brunel University and NIESR, London. 2.005. Pág. 3.

³³³ Como así indican en su Mito 1 ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems", cit. pag. 21-23, y admite HOLZMANN, ROBERT en

los regímenes de pensiones capitalizados subrayan los efectos positivos que este mecanismo de financiación tiene en el crecimiento económico, derivado de la fuerte vinculación existente entre los indicadores del mercado financiero, la productividad y la acumulación de capital³³⁴, y así exponen como el aumento del ahorro global alienta el desarrollo de los mercados de capitales, y al tratarse de un ahorro comprometido a largo plazo, se potencia el crecimiento económico y la productividad nacional³³⁵. La estabilidad macroeconómica se ve reforzada al reducir el riesgo de volatilidad de las tasas de interés y al aliviar al Estado de la carga presupuestaria derivada del impacto del envejecimiento demográfico sobre el sistema de seguridad si este se configura a través de la capitalización³³⁶.

Los fondos acumulados por los trabajadores son invertidos por las diferentes administradoras de fondos de pensiones, en bonos y acciones de empresas, de forma que esta inyección de capital en el tejido empresarial impulsa la productividad y el ahorro global. La generación de este incremento en el ahorro necesita de una serie de condicionantes previos. En primer lugar el pilar capitalizado obligatorio tiene que ser el pilar de mayor volumen. La tasa de ahorro obligatoria tiene que ser elevada para eliminar el riesgo de desplazamiento del ahorro voluntario al obligatorio³³⁷, ya que si el sistema establece un componente de capitalización pequeño, el trabajador simplemente

“Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” cit. pág. 58.

³³⁴ HOLZMANN, ROBERT. “Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence from Chile”. International Monetary Fund, *Working Paper*, n° 96/94. 1.996. Pág. 31.

³³⁵ HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraint and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*, Op. Cit. Pág. 455.

³³⁶ WALKER, EDUARDO; LEFORT, FERNANDO. “Pension reform and capital markets: are there any (hard) links?” *Social Protection Discussion Paper*, n° 0201, The World Bank, 2.000, pág. 8.

³³⁷ Un estudio sobre 43 países de LÓPEZ-MURPHY y MUSALEM sobre el vínculo entre la capitalización de las pensiones y el aumento de la tasa de ahorro nacional concluye que cada dólar adicional que se agregue al ahorro pensional obligatorio acrecienta el ahorro nacional en más de un 50 % del incremento en el ahorro pensional obligatorio, y por el contrario, cuando el ahorro individual constituido para financiar las futuras pensiones de jubilación es voluntario el ahorro nacional no se ve modificado. LÓPEZ-MURPHY, PABLO; MUSALEM, ALBERTO R. “Pension funds and national savings.” The World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 3410, 2.004, Pág. 37. En el mismo sentido, BAILLIU, JEANINE; REISEN, HELMUT, “Do funded pensions contribute to higher aggregate savings?. A cross-country analysis”, en *Pensions, savings and capital flows: from ageing to emerging markets*, Helmut Reisen (ed.), Edward Elgar en colaboración con OECD, Cheltenham (UK)/París. 2.000. Pág. 113-131.

transferiría el ahorro que voluntariamente pudiera acumular en cualquier otro instrumento financiero hacia estas cuentas obligatorias³³⁸. Aunque tampoco la dimensión de esta capitalización puede ser de tal calibre que induzca a los ciudadanos a suplir la disminución de su renta disponible para el consumo mediante el endeudamiento. También se establecen restricciones al Estado con el objetivo de que no pueda aprovechar el incremento del ahorro nacional para incurrir en otros déficit, y para eliminar este último riesgo, es importante que se cuide la política de inversiones de los fondos de ahorro de los trabajadores, limitando la inversión en valores públicos en beneficio de los privados. De esta forma, además de permitir una mejor asignación del capital³³⁹, se imposibilitaría que el gobierno captase la inversión constituida por los ahorros acumulados en los fondos de pensiones mediante la emisión valores del Estado³⁴⁰. Un incremento de la deuda pública sería prácticamente insostenible para muchos países en vías de desarrollo, y particularmente pernicioso en América Latina, por lo que tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional penalizan la inversión en valores públicos a favor de los privados³⁴¹.

Para que la opción de financiar las pensiones de jubilación a través de cotizaciones definidas resulte eficiente a nivel macroeconómico es necesario que la gestión de los fondos se encomiende a la iniciativa privada. El Banco Mundial

³³⁸ Como así previenen, entre otros, ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E., en “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Op. Cit. Pág. 21; donde explican como el volumen de ahorro individual no se modificará si los trabajadores compensan las cotizaciones a las cuentas individuales reduciendo su ahorro acumulado mediante otros mecanismos. A su vez, exponen que tampoco aumentará el ahorro nacional como resultado del establecimiento de un sistema basado en cuentas individuales si no se modifica la gestión del ahorro público.

³³⁹ Siguiendo las líneas argumentales del Banco Mundial, WALKER, EDUARDO; LEFORT, FERNANDO. “Pension reform and capital markets: are there any (hard) links?”, cit., pág. 4 y nota 2, exponen que sólo si se permite la inversión del ahorro acumulado por los trabajadores en valores privados y esta inversión es dirigida por Administradoras de Fondos de Pensiones de carácter privado, se conseguirá una eficiente asignación del capital.

³⁴⁰ Aunque algunos autores sugieren la posibilidad de que se emitan bonos para financiar los costes de la transición de un sistema público de reparto a uno privado de capitalización, así, FELDSTEIN, MARTÍN “Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina”, cit., pág. 20.

³⁴¹ Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional minimizan las ventajas que una eficaz infraestructura de bienes y servicios de carácter público (como transporte, telecomunicaciones, servicios médicos,...) puede representar para el desarrollo económico de un país, y que en ocasiones deben financiarse a través de la emisión de deuda pública. En todo caso, hay que señalar que la mayoría de las legislaciones que regulan los regímenes de pensiones privadas latinoamericanas posibilitan (e incluso incentivan) la inversión en valores públicos.

considera que los sistemas de administración privada en régimen de competencia desarrollan los mercados de capital, los bursátiles y son un aliciente para las inversiones productivas ya que maximizan la rentabilidad y al introducir un gran volumen de ahorro en los mercados financieros, posibilitan los préstamos lo que es importante para la inversión en proyectos empresariales y de innovación. Generan en un corto periodo de tiempo un gran volumen ahorro que se invierte en activos financieros a largo plazo, lo que beneficia la estabilidad macroeconómica.

La implantación de este sistema origina un cambio en la estructura del ahorro nacional, debido a que los fondos de inversión que gestionan este ahorro lo comprometen en inversiones en activos financieros productivos en vez de en bienes raíces, metales preciosos o tierra. Se potencia de esta forma el crecimiento económico, fundamentalmente en países en desarrollo, aunque en estas economías hay que reglamentar cuidadosamente los mercados financieros para permitir su progreso y tener en cuenta, antes de implantar los planes de ahorro obligatorio, si cuentan con la capacidad institucional necesaria y con las estructuras financieras básicas. Ahora bien, el Banco Mundial ha financiado y dirigido reformas de regímenes de pensiones en países que presentaban un sector financiero limitado³⁴², como en algunos del área latinoamericana e incluso en África (Senegal y Mauritius)³⁴³. Su justificación parte de la convicción de que al implantar un régimen de pensiones basado en cuentas individuales capitalizadas se compele a la Administración Pública a desarrollar la regulación y establecer una adecuada supervisión sobre el control del mercado financiero y de seguros. La gestión del ahorro de los trabajadores genera una oportunidad de negocio a las Administradoras de Fondos de Pensiones y crea las condiciones necesarias para la entrada en el mercado de estas entidades, aseguradoras e intermediarios financieros³⁴⁴. A su vez, favorece la integración de estos países en la economía mundial, produciendo

³⁴² Así lo admiten entre otros, ANDREWS, EMILY S. (et al.), *Pension reform and the development of pension systems: an evaluation of World Bank Assistance*. World Bank, Independent Evaluation Group (IEG). 2.006. Pág. xiv.

³⁴³ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Pág. 16.

³⁴⁴ Los resultados del informe sobre la relación existente entre el sector bancario y el de las administradoras de fondos de pensiones desarrollado por IMPAVIDO, MUSALEM y TRESSEL concluyen que el desarrollo de los fondos de pensiones conlleva una mejora de la eficiencia del sistema bancario, que se hace más resistente al riesgo crediticio y cuenta con mayor liquidez. IMPAVIDO, GREGORIO; MUSALEM, ALBERTO R; TRESSEL, THIERRY. "Contractual savings institutions and Banks' stability and efficiency." The World Bank. *Policy Research Working Paper*, nº 2751. 2.001. Pág. 12.

una mayor credibilidad y confianza en su sistema económico y en sus instituciones para captar la inversión extranjera y poder beneficiarse de los efectos de la globalización³⁴⁵.

El desarrollo de los mercados de capital, de los intermediarios financieros y una regulación y supervisión eficiente de las inversiones y entidades que participan en el régimen, junto con el establecimiento de criterios contables y auditores que aseguren la transparencia de las inversiones³⁴⁶, van a ser imprescindibles para asegurar la rentabilidad del ahorro de los trabajadores y para minimizar el riesgo de volatilidad mediante la diversificación de las inversiones. En esta línea, la regulación de los regímenes capitalizados ha introducido limitaciones a la inversión en los valores que presentan más riesgos, y por otro lado, las consecuencias para los afiliados de la pérdida del valor de las cuentas de capitalización individuales se ha tratado de mitigar mediante la garantía de rentabilidad mínima a la que puedan estar legalmente obligadas las administradoras de fondos de pensiones y la garantía ofrecida por el Estado.

Por otro lado, los efectos de la transición a un régimen de pensiones capitalizado sobre el mercado laboral repercutirían favorablemente sobre las variables macroeconómicas. Los defensores de las pensiones privadas consideran que éstas fortalecen el vínculo entre el esfuerzo contributivo del trabajador y la prestación generada por el sistema, que será mayor cuanto más se acerque la tasa de reposición ofrecida por el régimen al interés generado por el mercado³⁴⁷, y, por ello, inducen a los afiliados al régimen a cumplir con sus obligaciones de pago, disminuyendo los comportamientos de fraude y evasión de cotizaciones. Este efecto se ve potenciado por las menores tasas de cotización requeridas por los regímenes capitalizados, con los que, además, en muchos países que los han implantado, se ha rebajado sustancialmente, e incluso eliminado en algunos casos como en Chile, la cotización empresarial, lo que para el empresario constituye una disminución automática de los costes de producción y

³⁴⁵ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 16.

³⁴⁶ “Capital Institucional”, según denominan al nivel de desarrollo de la regulación y las entidades tanto privadas como organismos públicos que participan en el proceso financiero e inversor, VALDÉS-PRIETO, SALVADOR y CIFUENTES, RODRIGO en “Pensión obligatoria para la vejez y crecimiento económico”, *Documento de Trabajo n° 131*, Instituto de Economía Pontificia. Universidad Católica de Chile. 1.990. Pág. 39.

³⁴⁷ HOLZMANN, ROBERT. “Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence from Chile”. Op. Cit. Pág. 5.

un incentivo a la contratación. En resumen, sería esperable un adelgazamiento del volumen del sector informal, menos productivo, con la implantación de un mecanismo de financiación capitalizada en el sistema de seguridad social, lo que favorecería el crecimiento económico nacional³⁴⁸.

Los resultados del crecimiento económico pueden suavizar el coste producido por la transición de un régimen de reparto a uno capitalizado³⁴⁹, que requiere hacer explícita la deuda de la seguridad social y la asunción de su pago por parte del Estado. Desde el entorno del Banco Mundial se minimiza la importancia del impacto del coste de la transición en la economía, entendiendo que se juega en dos tiempos diferentes, y así, el pago de la deuda, en la forma de Bonos de Reconocimiento o instrumentos similares, se realiza a corto y medio plazo ya que se sufragan las pensiones de los pensionistas actuales y de los trabajadores cercanos a la jubilación y únicamente de forma parcial se pagarán los derechos económicos de los trabajadores, y por el contrario, el nuevo sistema se establece con vocación de perdurar más allá del periodo transitorio, tras el cual desplegará todos sus beneficios. Adicionalmente, el hacer explícita la deuda de la seguridad social permite una mayor transparencia en el debate social sobre el nivel de protección aceptable y el gasto que la sociedad está dispuesta a afrontar para conseguirlo³⁵⁰. El método de financiación que se utilice para costear el proceso de reforma hacia un régimen de pensiones privatizado, a su vez, puede condicionar el efecto positivo de la capitalización sobre el nivel de ahorro nacional, y así, si se optara por costear la transición mediante deuda pública se neutralizarían sus beneficios, por lo que, los países que han afrontado reformas de este tipo han complementado la emisión de deuda para afrontar este coste mediante una reducción del gasto corriente del Estado, un incremento de los impuestos³⁵¹ y, en muchas ocasiones, mediante la afectación de los recursos obtenidos de la privatización de empresas y

³⁴⁸ CORSETTI, GIANCARLO y SCHMIDT-HEBBEL, KLAUS describen un modelo teórico que apoya esta argumentación en “Pension Reform and Growth”. Op. Cit. Pág. 13-18.

³⁴⁹ HOLZMANN, ROBERT. “Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence from Chile”. Op. Cit. Pág. 5.

³⁵⁰ En este sentido, VALDÉS-PRIETO, SALVADOR, en “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems”, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 80-81, y añade que posibilita frenar la tendencia a la ampliación de derechos sociales que ha uniformado la política de pensiones durante la última mitad del siglo XX al hacer consciente a la población del precio de una excesiva protección social.

³⁵¹ JAMES, ESTELLE, “Comments on Rethinking Pension Reform” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, cit. pág. 64.

bienes públicos. Para conseguir los objetivos económicos, la reforma de las pensiones se integra en una política global “de ajuste” en la que los factores fiscales y presupuestarios se sitúan en un primer plano, primando el juego de las variables macroeconómicas sobre el análisis de los derechos sociales.

b. Efectos sobre el ahorro individual de los sistemas de pensiones capitalizados.

La rentabilidad que pueda obtener un trabajador de sus cotizaciones realizadas a un sistema de seguridad social con una financiación basada en el reparto dependerá de la madurez del sistema. En una economía en la que las tasas de trabajadores que se incorporan al mercado laboral presentan una tasa de crecimiento mayor que la de la población dependiente la rentabilidad podrá ser positiva³⁵². En esta situación el valor de las pensiones de jubilación será mayor que el de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y esta rentabilidad positiva se mantendrá mientras la fuerza laboral crezca a un ritmo superior al de aquellos trabajadores que se retiren del mercado laboral. Los trabajadores de los países de la OCDE que se jubilen en la primera parte del siglo XXI sufrirán tasas de rendimiento negativas de sus cotizaciones ya que éstas tendrán un valor corriente mayor que el de las prestaciones ofrecidas por el sistema³⁵³. Para que un sistema de reparto consiga rendimientos positivos para sus jubilados, esto es, que las prestaciones que genere el sistema sean cuantitativamente más altas que los aportes, se requiere la confluencia de dos requisitos: aumento de los salarios y aumento de la población activa para compensar el incremento del número y cuantía de las prestaciones que satisfaga el sistema. Estas circunstancias no se dan en la actualidad. La cobertura de los sistemas de seguridad social en los países industrializados es universal, y la tasa de dependencia es elevada por el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la fecundidad y, por tanto, el número de cotizantes disminuye a la vez que su nivel salarial se modera. Sólo las primeras generaciones de jubilados se beneficiaron de un

³⁵² Siguiendo el modelo de contrato social de SAMUELSON que explica que las sucesivas generaciones de trabajadores participantes en el sistema excepto la última, tienden a mejorar su punto máximo de eficiencia (Pareto).

³⁵³ JAMES, ESTELLE. “Proveer una mejor protección y facilitar el crecimiento: una defensa de *Envejecimiento sin crisis*.” Cit. Pág. 21.

rendimiento positivo de sus cotizaciones, cuando las tasas de aumento de los salarios más el crecimiento de la fuerza laboral excedían de las tasas de interés. En cambio, las generaciones que se van incorporando al sistema tienen que pagar cotizaciones mayores para percibir pensiones cada vez de menor cuantía.

Cuando la evolución de la población activa y la productividad se moderan, la rentabilidad que se obtiene en un régimen capitalizado es superior que la que obtiene un trabajador de salario medio afiliado a un régimen de reparto³⁵⁴. Las tasas de rendimiento que pueden obtener los trabajadores son más elevadas en los regímenes capitalizados que las que ofrecen los de reparto, independientemente del nivel de madurez que haya alcanzado el sistema de seguridad social. Así, si con una tasa de cotización de un 20% del salario en un régimen de reparto se alcanza una pensión de una determinada cuantía, la misma pensión sólo requerirá una tasa de ahorro de un 5% en un régimen capitalizado³⁵⁵. En general, como se observa en el cuadro 5, las tasas de rentabilidad obtenidas por los fondos de pensiones de los países que han optado por configurar sus sistemas a través de las cuentas individuales de ahorro han obtenido tasas de rentabilidad que superan la evolución de los salarios. Ahora bien, para aceptar la validez del análisis de la rentabilidad de los regímenes de ahorro individual y sus posibles comparativas con los regímenes de reparto, habría que deducir previamente el coste de los servicios de gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones, de los seguros integrados en el régimen (supervivencia, incapacidad,...) y aquellos derivados de la contratación de rentas vitalicias en la etapa jubilatoria³⁵⁶.

³⁵⁴ Según señala el BANCO MUNDIAL, en una inversión a largo plazo, la tasa de interés de una combinación de deuda y capital en general, excede la tasa de aumento de los ingresos en aproximadamente un 2 ó 3%, por lo que si el crecimiento demográfico es inferior al 2%, cada generación recibe en concepto de pensión un valor actual menor que el de sus cotizaciones. WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Cit. Pág. 88.

³⁵⁵ Según análisis de FELDSTEIN, MARTÍN “Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina”, *Revista de Seguridad Social*, nº 239, noviembre- diciembre 2002, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pág. 17.

³⁵⁶ Como así previenen ORSAZG y STIGLITZ al intentar desarmar lo que denominan “Mito 2: Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales”. Para ello señalan que la mayoría de estas comparaciones no diferencian entre privatización y diversificación y, como es obvio, cuanto más diversificada sea la inversión, más posibilidades se abren para conseguir mejores rentabilidades, y en todo caso, habría que descontar los costes administrativos que deben sufragar los afiliados al sistema (rentabilidad a nivel individual) y los

Cuadro 5: Rentabilidad de los fondos de pensiones de los regímenes de pensiones capitalizados³⁵⁷.

País	Tasa de rentabilidad real anual (desde la reforma)	Tasa anual de aumento salarial (desde la reforma)	Diferencia entre la tasa de rentabilidad y la de crecimiento salarial
Argentina	11.7	-0.8	12.5
Bolivia	16.2	8.8	7.4
Chile	10.5	1.8	8.7
Colombia	11.8	1.4	10.4
El Salvador	11.3	-0.2	11.5
México	10.6	0	10.6
Peru	5.7	1.8	3.9
Uruguay	9.5	3.6	5.9
Poland	7.5	3.5	4.1
Kazakhstan	5.8	8.4	-2.6

costes de transición (rentabilidad a nivel nacional). ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Pág. 23-26.

³⁵⁷ LAMDANY, RUBEN y DEMARCO, GUSTAVO. *La asistencia del BM a las reformas del sistema de pensiones*, CEPAL, Santiago de Chile, 2.006, pág.36.

III. LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO TEÓRICO DE PILARES MÚLTIPLES DEL BANCO MUNDIAL EN LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS.

A) DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS.

1. Características generales.

a. Incidencia del enfoque del Banco Mundial en los sistemas de Seguridad Social en América Latina.

La promoción del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional de las reformas en los sistemas de pensiones Latinoamericanos se incardinan en el diseño de los programas macroeconómicos surgidos como respuesta a las crisis de la deuda externa, que John Williamson agrupó bajo la denominación de *Consenso de Washington*³⁵⁸, y que fueron defendidos por las instituciones de Breton Woods junto

³⁵⁸ WILLIAMSON, JOHN. "What Washington means by Policy Reform." *Latin American Adjustment: How much has happened?* Op. Cit., en el que engloba las posiciones mayoritarias del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la administración de Washington, esquematizándolas en 10 puntos fundamentales en los que estas instituciones mantienen un cierto consenso: 1. disciplina fiscal mediante presupuestos equilibrados, fundamentalmente lograda en base a la disminución del gasto público, en especial el dedicado a programas sociales. 2. Prioridades en el gasto público reduciendo las subvenciones estatales. 3. reforma tributaria mediante la imposición de una base imponible íntegra amplia y tipos impositivos marginales moderados. 4. Tipos de interés reales y positivos para incentivar el ahorro y desalentar la fuga de capitales. 5. Tipos de cambio reales y competitivos para incentivar las exportaciones. 6. Política comercial que suponga la liberalización de las importaciones, fundamentalmente de factores de producción. 7. Promoción de la Inversión Extranjera Directa, tanto del capital como de la capacitación y del know-how. 8. Privatizaciones para aliviar la presión en el presupuesto estatal. 9. Desregularización. 10. Desarrollo de los derechos de propiedad. STANLEY FISCHER, aceptando en líneas generales las tesis de Williamson,

con el gobierno de Estados Unidos. Estas políticas de ajuste estructural, basadas en la preeminencia del sector privado, la contención del gasto público, las privatizaciones, la supeditación de las ayudas directas del Banco Mundial y FMI a la reducción del déficit público y al equilibrio financiero, han incidido de manera directa en la adopción de una financiación capitalizada de los sistemas de pensiones y en la cesión de su administración a entidades privadas³⁵⁹. Con el tiempo, el Banco Mundial ha ido incorporando, aunque de forma muy tenue, los objetivos sociales a su teoría política macroeconómica, y en línea con esta nueva tendencia, se puede observar la influencia de los principios sociales proclamados en la Declaración del Milenio del año 2.000 en su informe *World Development Report, 2.000*, aunque con matizaciones en cuanto su enfoque³⁶⁰.

engloba estas políticas en: 1. la consecución de un sólido marco macroeconómico. 2. Un Estado eficiente y más reducido. 3. Un sector privado eficiente y en expansión. 4. Políticas de lucha contra la pobreza., en FISCHER, STANLEY. *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*. Op. Cit., pág. 95. La implantación de esta política generó unos resultados más que cuestionables y dio origen a críticas que subrayaban su carácter neoliberal, las más importantes provinieron de JOSEPH STIGLITZ, economista jefe del Banco Mundial durante el periodo 1.997-2.000, expuestas, entre otros trabajos en *El malestar en la globalización*, Edit. Taurus, Madrid, 2.002, y *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Edit. Taurus, Madrid, 2.003. Una defensa de estas políticas, a las que BURKI y PERRY, economistas del Banco Mundial, atribuyen el despegue económico de América Latina y su impulso por el Banco Mundial en BURKI, SHAHID JAVED Y PERRY, GUILLERMO E., *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington DC. 1.998. Con posterioridad WILLIAMSON y KUCZYNSKI plantearon una segunda generación de reformas, fundamentalmente en el ámbito de la infraestructura institucional del mercado, donde comienzan a introducir, aunque aún de forma tímida, el componente social. KUCZYNSKI, PEDRO PABLO y WILLIAMSON, JOHN. *Alter Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington DC. Año 2.003.

³⁵⁹ Existen numerosos estudios sobre la influencia de las instituciones financieras internacionales en el diseño de las políticas nacionales y singularmente en la reforma de los sistemas de seguridad social, entre otros, BROOKS, SARAH. "Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility". *Comparative Political Studies*. 2.002. Pág. 491-525. CRUZ SACO, M^a AMPARO; MESA LAGO, CARMELO, *Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 1.998. DEACON, BOB; HULSE, MICHELLE. "The making of post-communist social policy: The role of international agencies." *Journal of Social Policy*, n° 26-1. Pág. 43-62. KAY, STEPHEN J. "Unexpected privatizations: Politics and social security reform in the Southern Cone". *Comparative Politics* 31-4. Año 1.999. MADRID, RAUL. "The politics and economics of pension privatization in Latin America." *Latin America Research Review*, n°37-2. Año 2.002. Pág. 159-182. STALLING, BARBARA, "International influence on economic policy: Debt, stabilization and structural reform", en HAGGAR, S. y KAUFMAN, R. (Edit.), *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press, Princeton. 1.992. Pág. 41-88.

³⁶⁰ BURCHARDT, HANS JÜGER. *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. Fundación Heinrich Böll, Ediciones Böll. 2.006. Pág. 190-194.

Hasta 1.994, año de la publicación del informe del Banco Mundial *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Chile era el único país que había sustituido totalmente su pilar público de ingresos corrientes por un sistema de ahorro obligatorio gestionado a través de entidades privadas. A partir de principios de los años 90, otros países comenzaron a reemplazar o a suplementar sus regímenes públicos de pensiones con regímenes basados en el ahorro individual obligatorio. Ha sido en el entorno de Latinoamérica donde más incidencia ha tenido el modelo impulsado desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En la actualidad 12 países de América Latina han introducido pilares capitalizados en sus sistemas de seguridad social Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay³⁶¹. Otros países, como Panamá, Santo Domingo y Venezuela, están estudiando reformas en sus sistemas. Fuera del ámbito de América Latina, el modelo planteado por el Banco Mundial ha tenido influencia en el entorno de las antiguas economías socialistas, donde se ha implantado en países como Hungría, Polonia, Estonia, Rumanía, Letonia, Lituania y Ucrania³⁶².

Las reformas tenían como objetivo mejorar la eficiencia y la financiación del sistema, con el objetivo de impulsar la afiliación y cotización para incrementar el nivel de cobertura y reducir el gasto público destinado a la financiación de los regímenes de pensiones. A estos objetivos propios de los sistemas de seguridad social, el Banco Mundial añade los efectos derivados de la capitalización en las variables macroeconómicas, como el desarrollo del mercado de capitales, el mercado laboral, el aumento de las tasas de ahorro nacional,... El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional contemplan las reformas de los sistemas de pensiones como un requisito inexcusable para lograr la modernización del sistema financiero así como para alcanzar

³⁶¹ MADRID, R. en *Retiring the State: The politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford University Press, Stanford, 2.003, pág. 13, subraya como “nunca en la historia de la Seguridad Social ha ocurrido tanto cambio en un periodo tan corto de tiempo”.

³⁶² Otras instituciones financieras internacionales también han aceptado las propuestas del Banco Mundial en el ámbito de la seguridad social. Por ejemplo, los proyectos financiados por el Banco Asiático de Desarrollo para reformar los regímenes de pensiones han seguido sus criterios y recomendaciones, dirigiendo su actuación prioritariamente al desarrollo de los pilares segundo y tercero. VAN DER AUWERA, MICHIEL. *Pension reform and Asian Development Bank interventions*. Op. Cit. Pág.7.

un mayor grado de desarrollo económico, o, incluso como exigencias de compromisos financieros internacionales³⁶³, de forma que la transformación de los regímenes de reparto preexistentes considera un factor más de la implantación de las políticas de estas organizaciones en la economía de los países en los que actúan³⁶⁴. Los países receptores de los préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional no fueron obligados a implantar un modelo determinado de sistema de seguridad social, sino que, generalmente, estas organizaciones influyeron en la privatización de los regímenes de pensiones de manera indirecta a través de su inclusión en el proceso global de liberación económica y financiera impulsado por estas instituciones, incluso no se suele utilizar la estrategia de aplicar préstamos condicionados³⁶⁵ para imponer un modelo específico de seguridad social. Ahora bien, aunque la decisión última de aplicar las recomendaciones del Banco Mundial a los regímenes de pensiones es del país cliente del Banco Mundial, su voluntad se ve comprometida por los incentivos políticos y macroeconómicos generados por la asistencia financiera de estas entidades³⁶⁶.

³⁶³ “Lo que inevitablemente ha reducido el margen de equilibrio entre los objetivos sociales y los económicos y ha ubicado los procesos de reforma con mayor responsabilidad en los ministerios de finanzas, economía o en ministerios creados ex profeso, que en los ministerios de trabajo o de previsión social, o que en las propias instituciones de Seguridad Social. BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y CONTE-GRAND, ALFREDO H. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones” en *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*. Op. Cit. Pág. 44.

³⁶⁴ En este sentido, HUBER, EVELINE y STEPHENS, JOHN D. “The political economy of pension reform”. *Occasional Paper*, n°7. United Nations Research Institute for Social Development, (UNRISD), Geneva. Año 2.000. Pág.19, resaltan como la reforma de la seguridad social ha sido implantada por estas instituciones financieras internacionales como una parte esencial de los programas de ajuste.

³⁶⁵ Son préstamos cuyo pago se supedita a la aceptación de una determinada exigencia por el país receptor. KAHLER, MYLES. “External influence, conditionality and the politics of adjustment”, *The politics of BROOKS economic adjustment*, HAGGARD, S. y KAUFMAN (edit.). Princeton University Press. Princeton. 1.992. Pág. 91. Según expone SARAH BROOKS, en los países en donde se han impuesto condiciones a los préstamos dirigidos a los regímenes de pensiones, éstas son una medida de garantía para asegurar la eficiencia y efectividad de la reforma institucional en lugar de un instrumento para compeler a los gobiernos a adoptar una privatización del régimen de pensiones. BROOKS, SARAH. “International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.”, WEYLAND, KURT, (ed.), *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and John Hopkins University Press. 2.004. Pág. 75.

³⁶⁶ BROOKS, SARAH. “International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.” Cit. Pág. 65. CHLON-DOMINCZAK, AGNIESZKA; MORA, MAREK. “Commitment and consensus in pension reform.” WORLD BANK, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, the World Bank, Washington D.C., 2.003. Pág. 141 y ss.

El eje de estas reformas es la modificación radical de la estructura financiera del sistema de seguridad social mediante la introducción de la capitalización individual obligatoria. La diferencia fundamental entre ellas es el nivel de sustitución o de complementariedad del anterior régimen de reparto, del que parten todos los países, por el régimen capitalizado. La introducción de un mayor o menor volumen de privatización está condicionada por las características que presente el régimen de reparto preexistente siendo determinantes factores como los costes de transición, que dependerán de la deuda implícita del sistema, sus tasas de dependencia y la influencia de grupos sociales y políticos que traten de proteger sus propios intereses³⁶⁷. A la capitalización se le añade, como elemento fundamental, la entrada del sector privado en la gestión de las pensiones. Las cotizaciones de los trabajadores son gestionadas, e incluso en algún caso recaudadas, por Administradoras de Fondos de Pensiones, que se constituyen como sociedades anónimas con ánimo de lucro, y, en gran parte, relacionadas directamente con grupos financieros internacionales.

La transformación de los sistemas de reparto en capitalización se ha completado con la modificación de los parámetros determinantes de la pensión como la elevación de la edad de jubilación, la disminución de las tasas de reemplazo y la adaptación de las cotizaciones a la situación financiera del sistema.

b. Deficiencias de los regímenes de reparto latinoamericanos anteriores a las reformas

Independientemente de la elección de un nuevo modelo de financiación de los regímenes de jubilación reformados en el área latinoamericana era indudable la necesidad de una reforma profunda de los sistemas de seguridad social. Los regímenes de reparto de los que parten las reformas en estos países presentaban graves carencias

³⁶⁷ Un estudio de los factores que condicionan las opciones de reforma de los sistemas de seguridad social en JAMES, ESTELLE; BROOKS, SARAH. "The political economy of structural pension reform." WORLD BANK, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by HOZLMANN, R. and STIGLITZ J.E. The World Bank, Washington D.C., 2.001. Pág. 133-169.

tanto derivadas del diseño del propio sistema como otras que eran mera consecuencia de su inadecuación a la realidad socio-económica sobre la que actuaban. Una deficiencia de la mayoría de estos sistemas era el alto grado de inequidad que presentaban derivado de la gran dispersión de subsistemas que cubrían a diferentes categorías sociales o profesionales, de forma que pequeños grupos de gran influencia política, como los banqueros, jueces y militares obtenían grandes prestaciones en comparación con otras categorías que agrupaban a más población como los funcionarios y los empleados del sector del comercio. En definitiva, se trataba de sistemas caros, con elevados costos administrativos³⁶⁸, altamente regresivos en cuanto a la redistribución de los ingresos y que presentaban una baja vinculación entre aportes y beneficios. Estos sistemas generaban otros problemas comunes como un alto índice de evasión de cotizaciones y una elevada presencia del sector informal. Se había creado un círculo vicioso en el que el sistema requería cada vez más ingresos, por lo que se aumentaba el importe de las cotizaciones, perjudicando las posibilidades de incorporar afiliados al sistema por la repercusión de la tasa de cotización en la creación de empleo y en la reducción del sector informal, y, como consecuencia, aparecen mayores necesidades presupuestarias en la financiación del sistema.

Por otro lado, las circunstancias económicas tampoco ayudaban a un buen funcionamiento de estos regímenes. Las sucesivas crisis económicas, la inestabilidad y la hiperinflación³⁶⁹ en la zona impedían una efectiva generación de empleo productivo, lo que tenía su reflejo en la dinámica financiera del sistema, con la consecuente evasión y fraude de cotizaciones, la extensión del sector informal, la disminución de la proporción entre cotizantes y beneficiarios de pensiones y, por tanto, la necesidad de incrementar la cuantía de las cotizaciones para mantener un determinado nivel de protección.

La incorporación de la financiación capitalizada en sistemas que hasta este momento habían estado basados únicamente en el reparto se acompañó de una serie de

³⁶⁸ SCHULTHESS, WALTER. “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina, una visión general”. Op. Cit. Pág. 139.

³⁶⁹ Las tasas de reemplazo de las prestaciones satisfechas por estos regímenes habían sido gravemente devaluadas por el aumento de la inflación. FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 104.

medidas de racionalización del sistema de seguridad social. En primer lugar, se unificó la edad de acceso a la jubilación eliminando las desigualdades entre clases de trabajadores, (con las excepciones derivadas de la pertenencia a actividades laborales especialmente penosas o insalubres), y entre sexos ya que la mujer tenía establecidas edades sensiblemente inferiores para causar derecho a una pensión de jubilación. A su vez se elevó la edad de jubilación con la finalidad de poner freno al progresivo incremento de las tasas de dependencia del sistema de seguridad social. Por otro lado también se trató de adaptar la cuantía de las cotizaciones a la situación financiera del sistema y a las necesidades del mercado laboral, produciéndose en muchos supuestos, como es el caso de Chile, un descenso en las tasas de cotización con la finalidad de potenciar la incorporación y la participación activa de los trabajadores en el régimen de ahorro individual, lo que debería tener su reflejo en el volumen del sector informal y en la disminución en el fraude de las cotizaciones.

c. Factores socioeconómicos.

La proporción de personas ancianas en relación con el conjunto de la población crecerá a un ritmo importante en la región en las próximas décadas. Entre 1.990 y el año 2.050, el porcentaje de personas con 65 o más años en América del Sur pasará del 5% al 17%³⁷⁰, aunque se trata de una proporción reducida si se compara con la de los países más desarrollados. Los países en los que hay mayor población anciana (Argentina, Cuba y Uruguay) presentarán en el año 2.030 tasas similares a las que se observan hoy en día en los países del entorno de la OCDE, (Alemania (21.7%), España (19.8%), Francia (20.8%), Italia (21.7%), Suecia (27.8%) y Reino Unido (24%))³⁷¹, si bien presentan grandes diferencias entre ellos siendo la amplitud del recorrido entre la tasa mínima (Nicaragua) y la máxima (Uruguay) de más del 250%³⁷².

³⁷⁰ LEVY, SANTIAGO. "Opciones de financiamiento de la Seguridad Social". Op. Cit., pág. 3.

³⁷¹ En Chile existen actualmente dos millones de personas mayores de 60 años (12% de la población total del país). En el año 2.020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, (17% de la población total) y en el 2.050, alcanzarán los 5,7 millones, (28% de la población). CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*. Op. Cit. Pág. 4

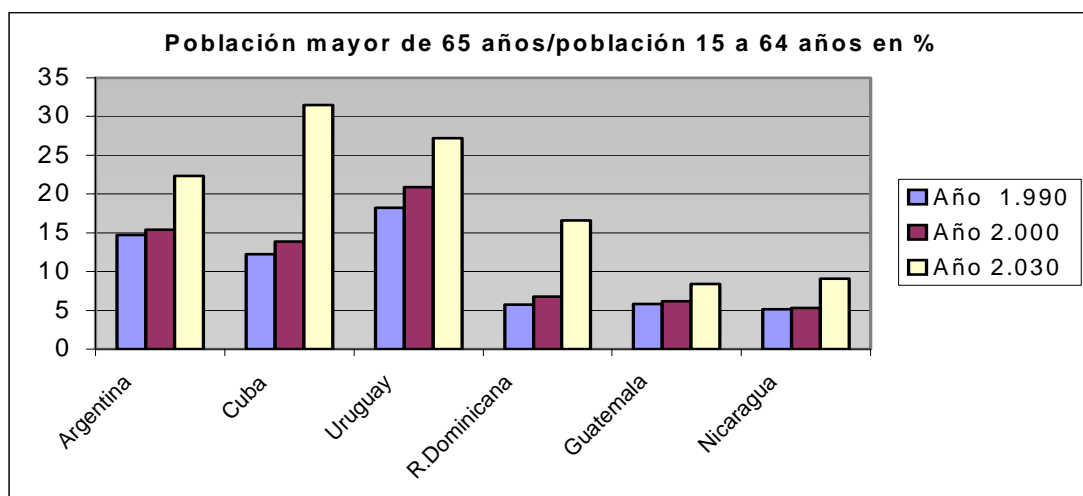
³⁷² Datos de SCHULTHESS, WALTER E. "Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina, una visión general". Op. Cit., pág. 137.

Aunque la tasa de dependencia general no se modifique sustancialmente en los próximos decenios, variará de forma notable la estructura de la población dependiente, incrementándose el peso relativo de los ancianos conjuntamente con la disminución de las personas comprendidas entre los 0 y los 14 años de edad. En el año 2.000 la población con edades comprendidas entre los 0 y los 14 años representan el 31,6%, la comprendida entre los 15 y los 64 años, el 63,0% y la mayor de 65, el 5,4%. En el año 2.020, los porcentajes serán respectivamente del 24,1%, 66,6% y 9,3% y las proyecciones para el año 2.050 señalan unos porcentajes del 20,0%, 63,0% y 17,0%³⁷³.

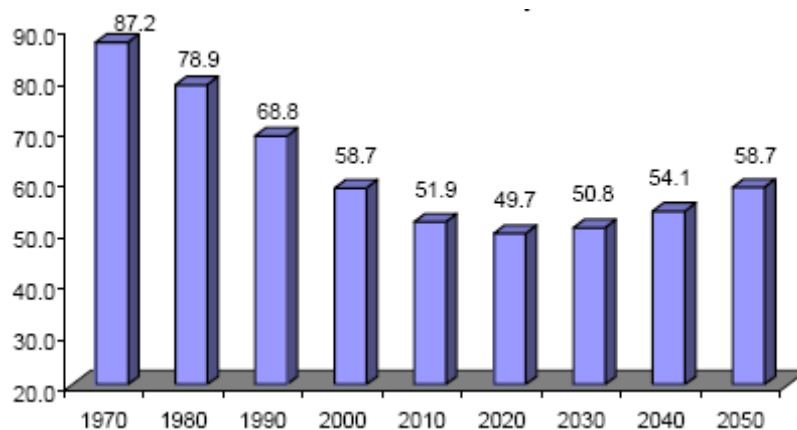
Como se observa en los cuadros 6 y 7, no se prevé que la evolución demográfica de la mayoría de estos países interfiera gravemente en la estructura de los sistemas de pensiones a corto y medio plazo. El cuadro 7, representa las tasas de dependencia global en América Latina, esto es, el porcentaje de población pasiva (la población de menos de 14 años y la mayor de 65 años) en relación con la población potencialmente activa (aquella cuya edad se encuentra entre los 15 y los 64 años). En este cuadro podemos comprobar como la tasa de dependencia mantiene una tendencia descendiente hasta el año 2.020, momento en que comienza a incrementarse hasta situarse en el año 2.050 en una tasa similar a la actual, (periodo que se conoce como bonus demográfico). El factor que variará será el peso relativo de cada grupo de dependientes en el sistema. La disminución en el porcentaje de menores de 15 años se compensa con el aumento del volumen de personas mayores de 65 años. Esta modificación en la estructura de edad de la dependencia, que conlleva un incremento de los posibles beneficiarios de pensión de jubilación, repercutirá en el presupuesto de los sistemas de seguridad social de la región.

³⁷³ MURRO, ERNESTO y EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*”, octubre 2.002. Documento disponible en www.redsegsoc.org.uy. Pág. 10

Cuadro 6. Estructura de la tasa de dependencia en países seleccionados de América Latina.³⁷⁴



Cuadro 7. Evolución de la tasa de dependencia en América Latina³⁷⁵



³⁷⁴ A partir de los datos de SCHULTHESS, WALTER E. en “Enfoques latinoamericanos y europeos, América Latina una visión General”. Op. Cit. Pág. 137.

³⁷⁵ MURRO, ERNESTO y EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Op. Cit. Pág. 9.

La estructura demográfica en América Latina influye en los regímenes de pensiones de forma parcialmente diferente que en los países del entorno de la OCDE. En éstos, el incremento en las tasas de dependencia es consecuencia de la combinación del paulatino descenso de las tasas de natalidad y la mejora de la esperanza de vida. En América Latina a éstos dos factores, cuya magnitud es mucho menor que la que presentan los países de la OCDE, hay que agregar la incapacidad por parte del mercado laboral para incorporar nuevos cotizantes. La ralentización del crecimiento económico no permite que el mercado laboral cree los suficientes empleos que absorban la fuerza de trabajo real, por lo que un alto porcentaje de trabajadores queda excluido del mercado formal³⁷⁶.

En estos países cobra gran importancia la inmigración como elemento modificador de las tasas de dependencia ya que un gran porcentaje de la fuerza laboral emigra a los países desarrollados. Aunque este hecho permite la entrada de divisas³⁷⁷,

³⁷⁶ En toda América Latina el sector informal de la economía es el que ha creado un mayor número de puestos de trabajo, BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y H. CONTE-GRAND, ALFREDO. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”, cit. pág. 49 y OIT, *América Latina y el Caribe: Panorama Laboral N° 4*, Lima, Perú, 1.996, entendiendo por sector informal o sector no estructurado el conjunto de actividades de aquellos trabajadores que no son reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas, siguiendo la expresión acuñada por la OIT en *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, 1972. Aunque últimamente se propone su sustitución por el término de “economía informal” para englobar la heterogeneidad de actividades que estarían comprendidas en este fenómeno (v. p. ej. OIT Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, 2002, Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, Sexto punto del orden del día, pág.2). TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS. “Protección social a los trabajadores informales en Europa”, Taller sobre *Informalidad y protección social*. III Encuentro Internacional de Redes Eurosocial. México DF, 23-25 de junio de 2.008, define el sector informal como “toda actividad económico- productiva de carácter no declarada en cualquier rama de la actividad (industria, servicios, agricultura, marítimo-pesquera, nuevas tecnologías, construcción,...) tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, realizada con la finalidad de obtener los medios necesarios para satisfacer las necesidades”.

La OIT expone como la mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se ha creado en la economía informal, en la Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, 2002, Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, cit., pág.1, y así podemos observar como en el área de América Latina de cada 10 nuevos ocupados desde 1990, aproximadamente 7 han sido informales, agravándose en el caso de las mujeres, ya que en la actualidad una de cada dos mujeres ocupadas trabajan en el sector informal, según destaca la OIT en el *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, año 2.004. Pág. 11 y 14.

³⁷⁷ Las remesas hacia América Latina y el Caribe ascendieron en el año 2.006 a US\$ 60 mil millones. Alrededor del 75% de ellas proviene de inmigrantes en Estados Unidos, y la mayor parte restante, de Europa y Japón. Esta cantidad es superior a la de la inversión extranjera

también provoca la disminución de las posibles cotizaciones al sistema de seguridad social nacional. Este fenómeno puede agravarse en los próximos años ya que la población de América Latina continuará creciendo, (en el año 2.005, 563 millones de personas residen en América Latina y el Caribe y se calcula que esta cifra alcanzará los 650 millones de habitantes en el año 2.015³⁷⁸), por lo que se necesitará crear el suficiente número de puestos de trabajo que permitan absorber este incremento de la oferta laboral. Se estima que en los próximos 25 años se necesitarían crear 121 millones de puestos de trabajo para compensar el crecimiento de la oferta de mano de obra³⁷⁹. No parece que los actuales indicadores macroeconómicos, incluidos los niveles de ahorro e inversión con los que opera la economía latinoamericana, que no superan el 20% del PIB³⁸⁰, permitan aventurar que el mercado latinoamericano vaya a crecer en la misma progresión, ya que los pronósticos más optimistas marcan un crecimiento máximo medio per capita de un 2,5% de PIB en los próximos años³⁸¹, por lo que los niveles de emigración continuarán creciendo debido a la incapacidad del mercado latinoamericano de crear el suficiente número de puestos de trabajo.

Las crisis económicas en América Latina, que se presentan cíclicamente, han tenido una gran influencia en el planteamiento de las reformas de sus sistemas de seguridad social de carácter capitalizado. Después de las crisis económicas que

directa y la ayuda de los gobiernos destinada al desarrollo en la región. OIT. *Panorama Laboral 2.006. América Latina y el Caribe*. Lima, año 2.006. Pág. 25.

³⁷⁸ El crecimiento promedio del 1,3% anual en América Latina y el Caribe presenta grandes diferencias entre los países en el periodo entre el 2.005 y el 2.015, que varía entre tasas de crecimiento inferiores al 1% anual en Cuba, Uruguay, Chile y la mayoría de los países del Caribe y las tasas superiores al 2% anual de Guatemala, Paraguay y Honduras. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2.005. Pág.9, recuadro I. 2.

³⁷⁹ La tasa de actividad, esto es, la proporción de las personas en edad de trabajar que ofertan trabajo, pasará del 54,3% en el año 2.000 al 58,6% en el año 2.025. MURRO, ERNESTO y EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Op. Cit. Pág. 9.

³⁸⁰ UTHOFF, ANDRAS. “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, cit., Pág. 41.

³⁸¹ Se trata de estimaciones anteriores al estallido de las crisis financiera internacional en el año 2.008. LOAYZA, NORMAN; FAJNZYBER, PABLO y CALDERÓN, CÉSAR, consideran que, si las actuales tendencias continúan, podría lograrse en la década presente un incremento de un punto porcentual a la tasa de crecimiento experimentada en la los noventa. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts Explanations and Forecasts*. Washington DC, World Bank, Junio 2.002, pág. 49

sufrieron estos países a lo largo de la década de los ochenta³⁸², la denominada *década perdida*, debido en gran parte a la amortización de su deuda externa así como a la especial sensibilidad y sobreexposición de estas economías a las crisis, aparece, en los primeros años de la década de los noventa un somero crecimiento económico³⁸³. A partir del segundo quinquenio el crecimiento se ralentiza (un 0,4% anual) hasta llegar a la crisis económica de los primeros años del 2.000. El crecimiento económico promedio en la zona para el 2.002 fue de un 0.8%, aunque varios países presentaron indicadores negativos, así en Argentina, que continuó sumida en la crisis, sufrió una contracción fue de un -13,5%, Uruguay -5%, Venezuela -3,5% y Paraguay -1%³⁸⁴. A partir del año 2003 parece que la economía de la zona empieza a despegar, aunque con un lento crecimiento del PIB (1,5%)³⁸⁵, por debajo de las estimaciones del crecimiento del PIB regional (3%)³⁸⁶. Pese al incremento del precio del petróleo³⁸⁷ que podría haber perjudicado aún más la evolución económica, la tasa de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe en el 2.004 alcanzó el 5.3%, y es la mayor registrada en la región desde 1.997³⁸⁸ gracias al comportamiento de Estados Unidos y las economías asiáticas que han incentivado el comercio internacional y el aumento de los precios de los bienes primarios³⁸⁹. En el año 2.008, la tasa de crecimiento del PIB se situó en el 4,6%³⁹⁰, aún

³⁸² 15 de 17 países de Latinoamérica experimentaron tasas de crecimiento negativas en los 80 a excepción de Chile y Colombia. LOAYZA, NORMAN; FAJNZYBER, PABLO y CALDERÓN, CÉSAR, encuentran la explicación al buen desempeño de la economía chilena en esta época a las tempranas reformas liberalizadoras y a la gran estabilidad macroeconómica. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts Explanations and Forecasts*. Cit, pág.5.

³⁸³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). Naciones Unidas. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2.001*. Chile. Febrero 2.002. Pág. 68 y siguientes.

³⁸⁴ MURRO, ERNESTO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Cit. Pág.12.

³⁸⁵ OIT, *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*. Op. Cit. Pág. 11.

³⁸⁶ OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, Lima, año 2.002. En relación al crecimiento del PIB hay que destacar los limitados efectos que ha producido el aumento de la inversión extranjera en la economía de la zona. La entrada de capital extranjero no se ha traducido en una mayor capacidad productiva ya que esta inversión se ha dirigido fundamentalmente a la compra de activos nacionales.

³⁸⁷ Aunque este incremento del precio del petróleo beneficia a aquellos países de la zona exportadores de este producto.

³⁸⁸ OIT, *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, pág. 12.

³⁸⁹ OIT, *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, pág. 15 y 20, que estima que el crecimiento del PIB, fue del 5.7% en el primer semestre del 2004 y de 5.3% entre enero y septiembre para un grupo de países seleccionados que generan cerca del 95%, aunque teniendo en cuenta que en estos datos influye que la base de comparación es muy baja por la fuerte recesión que sufrieron varios de estos países en el primer semestre de 2.003.

así, uno de los principales lastres de la economía latinoamericana continúa siendo la fuerte deuda externa. En la década de los noventa creció a una tasa anual del 6,9%, más del doble del incremento del PIB que se situó en un 3,3% del promedio anual en la década de los noventa y los intereses generados por la deuda se han incrementado en el mismo periodo a una tasa promedio anual del 7,9%³⁹¹.

Por países, Argentina comenzó su reactivación en el año 2003, alcanzando una tasa de crecimiento en el año 2005 de 9,2%, que se situó en el 6,6% en el año 2.008. Brasil pasaría del 1,5% del 2.002 al 2,3% en el 2005, hasta alcanzar el 5,2% en el año 2.008. México, del 1,5% del 2.002 al 3,0% en el año 2005 y 2,0% en el año 2.008. Venezuela incrementó su PIB un 24.2% en los seis primeros meses del 2.004 con relación a igual periodo de 2003 pero este dato es resultado de tomar como base de comparación un periodo de paralización económica, y en el año 2.005 consiguió una tasa de crecimiento del PIB de un 9,3%. En el año 2.008 su crecimiento fue del 5,3%. Las tasas de crecimiento de Uruguay para el año 2005 muestran una mejora de su economía con un 6,6% después de las contracciones experimentadas desde 1.999 al 2.002 y el comienzo del despegue económico en el 2003, con un PIB regresivo pero más suave (-1,0%). En el año 2.008 su crecimiento se situó en el 4,7%. Chile creció en el año 2.005 un 6,3%, lo que confirmó su tendencia alcista (en 2.002 obtuvo una tasa de crecimiento del 1,9% y en el año 2.004, un 5%) y en el año 2.008 se mantuvo en el 4,2%. El crecimiento del PIB colombiano fue del 3,7% durante el año 2.008 y el peruano alcanzó el 9,2%³⁹².

Los indicadores de crecimiento económico mencionados comprometen las posibilidades del mercado para absorber la emergente oferta de mano de obra por lo que las tasas de desempleo se mantienen en un nivel elevado. El mercado de trabajo mejora levemente su comportamiento en el año 2.004 con una rebaja del desempleo urbano al

³⁹⁰ Las previsiones para el año 2.009 sitúan al crecimiento económico entre el 2.0% y 3,0%. OIT, *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Lima, enero de 2.009. Pág. 6 y 64..

³⁹¹ Datos de ERNESTO MURRO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Cit, pág. 16

³⁹² Datos de OIT recogidos en los informes, *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*, correspondientes a los años 2002, 2003, 2.004, 2.006 y 2.008.

10.5%³⁹³, manteniéndose esta tendencia en el año 2.008, con una reducción del 8,3% al 7,5%³⁹⁴). La evolución sería positiva en Argentina (el desempleo urbano cayó cerca de 3 puntos porcentuales en 2.003, de 22% en 2.002 a 19,0%, en el año 2004 disminuyó al 14.6% , en el año 2.005 se situó en el 11,6% y en 2.008, 8,1%), en Brasil (del 12.4% en el primer trimestre de 2.003 al 9,8% en año 2.005 y 8% en el año 2.008), Colombia (la tasa de desempleo cayó del 17.3% generado durante el periodo enero- septiembre de 2.003 al 16% en igual periodo de 2004 y mejorando sensiblemente en el año 2.005 con un 13,9% hasta el 11,3% en 2.008), Uruguay (del 17.4% registrado en los tres primeros meses del año 2.003 al 13.4% en 2004, del 12,2% en el año 2.005 y 8% en 2.008), Venezuela (del 18.8% de los primeros nueve meses del año 2.003 al 16,1% en el 2004, 12,3% en el año 2.005 y 7,5% en el año 2.008). En otros países el comportamiento del mercado laboral no ha sido tan positivo, así Chile apenas ha reducido un punto porcentual desde el año 2.002, alcanzando en el año 2.005 una tasa de desempleo del 8,0% , que se mantiene en el año 2.008, con un 7,9%, y en México la tasa de desempleo ha pasado del 3,6% en el año 2.001, al 4,7% en el 2.005 y situándose en el 3,9% en 2.008³⁹⁵. En el año 2.008 la tasa de desempleo urbano en la región disminuyó del 8,3% al 7,5%³⁹⁶.

Las consecuencias del desempleo en los sistemas de seguridad latinoamericanos se agravan al unirse a otro fenómeno imperante en la región, como es el elevado volumen de empleo en el sector informal. En 1.998 el peso del sector informal como porcentaje del total de ocupados alcanzó al 48%³⁹⁷. En el 2.001 el empleo informal llega a un 51,5% de promedio en la zona, Bolivia es el país que presenta el nivel máximo con un 63% y Chile el nivel mínimo con el 36%, siendo la tasa promedio para

³⁹³ Con datos para un conjunto de países que representan el 95% del PIB regional y el 89% de la PEA urbana, se estima que el crecimiento del PIB de enero a septiembre de 2.004 (5.3%) generó una expansión del empleo del 3%. Si tenemos en cuenta que el incremento de la fuerza de trabajo urbana fue de un 2%, daría como resultado un crecimiento de la productividad de 2.2% en relación con igual periodo del año 2.003. OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.004*. Op. Cit. Pág. 23.

³⁹⁴ La OIT prevé un incremento de entre 1,5 y 2,4 millones de desocupados más en 2.009, es decir, habrá entre 17,2 millones y 18,1 millones de desocupados en la región. OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.008*. Op. Cit. Pág.7 y 11.

³⁹⁵ Datos de OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.004*, cit. Pág. 25 y 26, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.006*, cit. Pág. 55 y *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.008*, pág. 27 y 28.

³⁹⁶ OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe, 2.008*. Op. Cit. Pág. 7.

³⁹⁷ MURRO, ERNESTO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Cit. Pág.13.

las mujeres del 74%³⁹⁸, manteniéndose estas proporciones en el año 2.006³⁹⁹. Las estimaciones de la OIT indican que en 2.007 el 58,6% de los ocupados se encontraban en situación precaria⁴⁰⁰. Esta tendencia en la informalidad en el empleo se traduce en el ámbito de la seguridad social en una disminución de la cobertura de la protección social del trabajador. El porcentaje de asalariados urbanos que cotiza en la seguridad social sobre el total ha descendido de un 66.6% en 1.990 a un 63.6% en 2.003, de forma que sólo 53 de cada 100 nuevos asalariados entre 1990 y 2003 tuvieron protección social⁴⁰¹. La situación es aún más grave entre los trabajadores independientes, el 71,7 % de estos trabajadores en América Latina no tienen cobertura de protección en salud y/o pensiones⁴⁰².

Otro elemento importante a considerar por su relevancia en las prestaciones satisfechas por los sistemas de seguridad social, es la evolución de los salarios en relación con la del IPC. Tanto los salarios medios como mínimos sufrieron una pronunciada caída durante la década de los 80, (35.8% y 48.5% respectivamente). Durante la década de los 90 el salario medio, aunque se recupera débilmente, se mantiene un 25.6% por debajo del nivel anterior a 1.980, mientras que el salario mínimo continúa invariable (su valor actual representa aproximadamente la mitad del que tenía en 1.980)⁴⁰³. Los salarios reales en la industria aumentaron en promedio un 3,2% durante 2.008⁴⁰⁴. El salario mínimo real promedio de la región también está recuperándose, fundamentalmente debido al moderado nivel de inflación promedio en la región, aumentando un 3,7% en 2.008⁴⁰⁵. El poder adquisitivo del salario mínimo de 1.990 a 2.003 mejoró en la mayoría de los países, aunque sigue siendo inferior al de 1.980, excepto en Argentina, Chile Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay. En el caso de Brasil y Honduras, el nivel de estos últimos años equivale a aproximadamente

³⁹⁸ MURRO, ERNESTO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. Proyecto RLA/01/M10/SPA “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, 2.001. Pág. 15

³⁹⁹ OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.006, cit. Pág. 35.

⁴⁰⁰ OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.008. O. Cit. Pág. 6

⁴⁰¹ Datos de OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.004, cit. Pág. 38.

⁴⁰² OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.008. O. Cit. Pág. 10.

⁴⁰³ Datos de MURRO, ERNESTO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Cit. Pág. 14.

⁴⁰⁴ OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.008. O. Cit. Pág. 9.

⁴⁰⁵ OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.008, cit. Pág. 9.

el 90% del de veinticinco años atrás, en República Dominicana 63%, en Bolivia, Ecuador y Venezuela 43%, en Perú 37%, en El Salvador y Uruguay 33% y en México cerca del 30%⁴⁰⁶.

Esta evolución regresiva de los salarios perjudica la dinámica de los sistemas de seguridad social en dos vertientes, por un lado compromete la generación de beneficios suficientes de los trabajadores y, por otro, menoscaba la financiación actual del sistema. En los regímenes de financiación capitalizada, el modelo que se ha venido imponiendo en Latinoamérica, un mal comportamiento de los salarios merma la capacidad de ahorro del trabajador y, por tanto, impide la acumulación del capital necesario para financiar una pensión de cuantía adecuada al nivel de vida pretendido por el beneficiario en su etapa de jubilación. Igualmente perjudica la capacidad del Estado de proporcionar las prestaciones de carácter asistencial y aquellas garantías de funcionamiento del sistema, como la pensión mínima establecida en la mayoría de estos regímenes, ya que disminuyen los ingresos que el Estado recauda por la vía de los impuestos. En los regímenes de reparto un crecimiento lento de los salarios, por debajo de la inflación, comporta bien una pérdida del poder adquisitivo de los beneficiarios de pensión de jubilación por la incapacidad del sistema de obtener recursos suficientes para financiar pensiones ajustadas a la inflación, o bien la necesidad de aumentar las tasas de cotización para mantener constante el volumen total de ingresos del sistema.

El comportamiento del IPC ha evolucionado positivamente. En 1.993 la inflación anual en la zona llegó a un 876.6% debido fundamentalmente a la hiperinflación brasileña. A partir de ese pico comenzó a descender de forma que en 1.995 alcanzó un 25.8%, en 1998, un 10,3% y en el año 2.000 un 8.7%⁴⁰⁷. En el año 2.008, la inflación acumulada representó el 8,9%⁴⁰⁸, (Venezuela (31,4%), Ecuador (8,4%), Costa Rica (13,4%), Argentina (8,6%), Brasil (5,7%), Chile (8,7%) México (5,1%), Colombia (7,0%), Perú (5,8) y Uruguay (7,9))⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.004, cit. Pág. 29.

⁴⁰⁷ CEPAL. *Anuario estadístico*, 2.001. Op. Cit. Pág. 94, 428 y 743.

⁴⁰⁸ OIT. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2.008. O. Cit. Pág. 9.

⁴⁰⁹ CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2.008. Santiago de Chile, febrero 2.009. Op. Cit. Pág. 294.

La precarización del empleo es un fenómeno mundial, consecuencia de la nueva economía de la globalización, y América Latina no puede representar una excepción. La mayor exigencia de competitividad a la que se ven sometidas las empresas potencia estrategias de reducción de costes que afectan al mercado laboral. La producción se descentraliza y deslocaliza buscando maximizar el beneficio y se flexibilizan las relaciones laborales. El resultado es una mayor presencia de la contratación temporal frente a la indefinida, a la vez que un descenso en la protección social de los trabajadores. La OIT calcula que existen 218 millones de personas sin seguridad social, 140 millones sin asistencia de salud, 121 millones de “demasiado pobres”, 117 millones de campesinos pobres y 107 millones de personas que viven en zonas remotas. En *Panorama Laboral 2.002* de la OIT se destaca el aumento del déficit del denominado “trabajo decente” en la región (esto es, aquellos trabajos realizados en condiciones precarias, de escasa productividad y que carecen de protección legal, por lo que sus partícipes adolecen de falta de derechos laborales y sindicales, así como de una adecuada protección social), debido a que observan incrementos del desempleo, de la informalidad y de las tasas de ocupación. Se registran avances en las condiciones de trabajo en siete países (Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Nicaragua y República Dominicana), en los que suben los salarios medios industriales y mínimos y el gasto público en Seguridad Social. De los diez países con retrocesos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela), en siete aumenta la informalidad, en la mitad, la desocupación juvenil y en cuatro, el desempleo total. En cambio, comienza a atisbarse una reducción en las inequidades en el ingreso, ocupación y participación entre hombres y mujeres.

d. Clasificación de los diferentes modelos.

El modelo de pilares múltiples del Banco Mundial es un esquema de referencia, que no se aplica uniformemente en todas las reformas⁴¹⁰. El Banco Mundial propone

⁴¹⁰ Numerosos autores subrayan la flexibilidad del Banco Mundial en la financiación y en la asistencia técnica de diferentes modelos de reforma de seguridad social, entre otros, HOLZMANN, ROBERT. “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, cit. Pág. 61. HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21*

una aplicación flexible del modelo teórico que depende de las circunstancias y condiciones que presente cada país al que le presta asistencia financiera y/o técnica, donde tendrá especial relevancia factores como la política macroeconómica y fiscal en la que se integre la reforma, el nivel de desarrollo de las instituciones que jueguen en el esquema multipilar, el volumen de deuda implícita del sistema de seguridad social,...En todo caso, existen componentes característicos de las reformas realizadas bajo la influencia del modelo de pilares múltiples del Banco Mundial, como la introducción de un pilar capitalizado basado en el ahorro individual, de carácter obligatorio y de administración privada, junto con el mantenimiento de un nivel mínimo de protección, de administración pública y financiado mediante impuestos, o cotizaciones sociales en los supuestos en los que no se desmantela totalmente el régimen de reparto preexistente. Estos dos niveles o pilares se completan con un nivel configurado a través del ahorro individual voluntario. Cada país ha desarrollado un diseño diferente de sistema con variaciones en la configuración de las competencias del sector público y privado y de las opciones de afiliación que se dé a los cotizantes. Aunque cada sistema presenta características diferenciadoras, las reformas se pueden dividir en tres modelos básicos⁴¹¹: sustitutivo, paralelo o dual y mixto.

Modelo sustitutivo. Es el sistema que adoptó Chile en 1.981. Ha sido implantado en México en 1.995, en Bolivia en 1.996, en el Salvador en 1.996, en Nicaragua en 2.001 y en la República Dominicana en 2.001⁴¹². El régimen capitalizado gestionado por entidades privadas sustituye completamente al sistema público anterior. Éste se cerrará y así, desde el momento en el que se implanta la reforma, no se permiten nuevas afiliaciones al sistema público. Las cotizaciones de los trabajadores al sistema se destinan a cuentas individuales que son invertidas por las administradoras privadas de los fondos de pensiones. La cuantía de la pensión dependerá únicamente de la rentabilidad que produzcan los ahorros (con la excepción de México que, como

century: An international perspective on pension systems and reform. Op. Cit. Pág. 18. JAMES, ESTELLE, “Comments on Rethinking Pension Reform” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century.* Op. Cit. Pág. 65.

⁴¹¹ Esta clasificación es la más extendida, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, 2.000. Pág. 148-149.

⁴¹² Las fechas corresponden a las de aprobación de las respectivas leyes que introducen los nuevos sistemas.

veremos, ofrece la posibilidad de cuantificar su prestación de acuerdo con el nivel de ahorro alcanzado o según las cotizaciones realizadas en el régimen público).

Se reconocen los derechos económicos de los afiliados a los anteriores regímenes que opten por incorporarse al capitalizado. Este reconocimiento puede ser explícito, como es el caso de Chile y El Salvador, donde el Estado reconoce el valor de lo cotizado en el régimen anterior mediante los Bonos de Reconocimiento, de forma que, cuando el beneficiario accede a una pensión, el Estado hace efectiva la cuantía reflejada en el Bono de Reconocimiento, o implícito, como el mecanismo establecido en el sistema boliviano y mexicano, donde el trabajador que haya satisfecho cotizaciones al anterior sistema puede optar, en el momento de la jubilación, entre el ahorro que ha acumulado o calcular la cuantía de la pensión según la fórmula del sistema público. En caso de que elija el sistema público, su fondo capitalizado se traspasa al Estado.

El Estado garantiza una pensión mínima de carácter asistencial para aquellos trabajadores cuyos ahorros no sean suficientes para suministrarles una pensión. El sistema público de reparto queda reducido a satisfacer prestaciones asistenciales y a proporcionar pensiones a los trabajadores que no fueron integrados en el nuevo sistema y a los pensionistas del régimen anterior. En Chile y El Salvador estas prestaciones se financian con impuestos generales y con las cotizaciones a los regímenes no incluidos en la reforma. En Bolivia y México se cierra definitivamente el régimen público de reparto y las prestaciones derivadas de éste que se encuentren en curso de pago se financian mediante impuestos generales.

Modelo paralelo o dual: Comenzó a implantarse en 1.993 en Colombia y en 1.997 en Perú. Los dos sistemas continúan funcionando simultáneamente, y así, el trabajador puede elegir entre afiliarse a sistema de capitalización gestionado por entidades privadas o continuar en el sistema público de reparto. La elección dependerá de los riesgos que cada beneficiario prefiera asumir. En caso de que valore más la seguridad de una prestación definida con anterioridad continuará en el sistema público, pero si recela del sistema político y le merece mayor confianza la administración privada de sus ahorros, optará por el sistema capitalizado.

Modelo mixto: Es el que adoptaron Argentina (1.994), Uruguay (1.996) y Costa Rica (2.001). Se configura como una combinación entre el sistema público de reparto, que es reformado al efecto, y un régimen de cotizaciones definidas gestionadas por entidades privadas o por el sector público. El sistema proporciona una pensión básica mediante un pilar público de reparto que se caracteriza por ser una prestación definida financiada con impuestos generales y un porcentaje de las cotizaciones. La pensión complementaria se satisface mediante un régimen de cotizaciones definidas y se financia con parte de las cotizaciones.

Cuadro 8. Tipo de régimen de seguridad social, por países. América Latina⁴¹³.

País	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
Argentina	Sí	Mixto	1993
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996
Brasil	No		
Chile	Sí	Sustitutivo	1981
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	Sí	Mixto	2001
Ecuador ⁴¹⁴	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras	No		
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	Sí	Sustitutivo	2001
Panamá	No		
Paraguay	No		
Perú	Sí	Paralelo	1997
Rca Dominicana	Sí	Sustitutivo	2001
Uruguay	Sí	Mixto	1995
Venezuela	No		

⁴¹³ Fuente: ERT y FESUR a partir de información de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

⁴¹⁴ En el año 2.001 se aprobó la introducción de un pilar capitalizado de cuentas individuales mediante la Ley de Seguridad Social 2.002-55, pero hasta la fecha no ha entrado en vigor el nuevo sistema.

Modelo sustitutivo. Análisis de los sistemas de Chile y México.

La reforma chilena inspiró el modelo multipilar del Banco Mundial, y fue el modelo reflejado en *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, como el esquema que mejor se ajustaba a la economía política del sistema de pensiones defendida por el Banco Mundial. Analizamos más pormenorizadamente el régimen de pensiones chileno por su carácter pionero, su grado de perfeccionamiento (se han introducido más de 30 enmiendas legales a la versión original del DL 3.500, diecisiete de ellas durante los gobiernos democráticos que sucedieron al gobierno militar vigente al momento de la concepción y entrada en vigencia del sistema⁴¹⁵), su carácter más puro y la antigüedad del sistema que permite observar y comenzar a evaluar los resultados de la financiación capitalizada. Por otro lado, Chile ha tenido una gran influencia en la regulación técnica de los nuevos sistemas capitalizados.

⁴¹⁵ Las reformas en vigor más recientes corresponden al pilar de ahorro previsional voluntario y a la apertura de nuevas formas de inversión de los recursos previsionales a través de los multifondos. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, (SAFP). *El sistema chileno de pensiones*, cit., pág. 5.

2. El sistema chileno:

a. Causas de la reforma

El anterior sistema nació en 1924 con el establecimiento del Seguro Obrero Obligatorio⁴¹⁶ (L. N° 4054), antecedente del Servicio de Seguro Social, siguiendo el modelo profesional- contributivo de Bismarck, erigiéndose así en el primer país del área latinoamericana en instituir el seguro social. En 1925 se amplía la cobertura con la creación de la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)⁴¹⁷. En ese año la Constitución Política recoge el reconocimiento jurídico a la protección social⁴¹⁸ a través de su art. 10 que asegura “*la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y de su familia*”. Desde la década de los cincuenta el sistema es cuestionado y comienza a estudiarse su reforma⁴¹⁹, (destacando los informes de la Misión Klein Sacks de 1956, el de la Comisión Prat y las propuestas reformistas producidas durante el gobierno de Frei Moltalva en 1968), pero no es hasta el régimen militar de Pinochet que se materializa una reforma en profundidad del sistema⁴²⁰. El proceso de reforma de la seguridad social se inscribió dentro de la tendencia abierta por los programas generales de liberalización

⁴¹⁶ TOMBOLINI VELIZ, PATRICIO. “La Seguridad Social en Chile: una reforma estructural al sistema de pensiones.” Documento presentado a la Conferencia de Estocolmo *El futuro de la Seguridad Social*, Asociación Internacional de la Seguridad Social, (AISS), julio de 1998. Pág. 159

⁴¹⁷ SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, en *El sistema chileno de pensiones*. Quinta edición. Santiago de Chile. 2002. Pág. 13.

⁴¹⁸ HUMERES NOGUER, HÉCTOR. “Ventajas y deficiencias de la privatización de la seguridad social chilena” en Dirección del Trabajo, *Boletín Oficial*, n° 105/97, octubre, Chile, 1997. Pág. 1.

⁴¹⁹ Una síntesis muy precisa del origen del sistema chileno en PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO, “La experiencia comparada: Luces y sombras del llamado modelo chileno”, en AAVV. *El sistema de pensiones, una reforma sin fin*, (Dir. CARPIO GARCÍA, MAXIMINO). Pricewaterhouse Coopers, Madrid, 2001. Pág. 129-144.

⁴²⁰ Sobre el momento histórico y fundamentos de la reforma es interesante el informe del entonces Ministro de Trabajo, PINERA, JOSÉ. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. Editorial Zigzag, Santiago de Chile, 1991.

económica, el de Restauración Capitalista y el de Recuperación y Consolidación de la Economía⁴²¹. Por otro lado, la dictadura militar sustrajo esta reforma de cualquier tipo de debate social o académico, imponiendo la disolución del anterior sistema sin abrir el debate a las fuerzas sociales implicadas, ni siquiera los trabajadores por medio de sus sindicatos tuvieron la posibilidad de intervenir en el diseño del nuevo régimen de pensiones⁴²².

Aunque el anterior régimen mantenía un aceptable nivel de cobertura en cuanto a las prestaciones que ofrecía, presentaba graves defectos estructurales, siendo el más importante el fraccionamiento del sistema de seguridad social que llegó a tener, en el año 1.978, cerca de 100 subsistemas distintos más 35 Cajas de previsión⁴²³, y con una ingente dispersión normativa, conteniéndose su regulación en más de 600 normas. La financiación de estos regímenes de pensiones se basaba en el modelo de reparto. Cada uno daba protección a diferentes sectores laborales y ofrecía diferentes prestaciones. Esta diversidad de regímenes previsionales, desligados de una estructura unitaria de seguridad social⁴²⁴, llevó a que existieran más de 50 combinaciones de tasas y límites

⁴²¹ MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN, en *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 226, Universidad Nacional Autónoma de México, Año 2.005. Pág.3 y 4, Nota 3, critica la oportunidad de estas políticas de “reemplazo del estatismo socialista por una economía de mercado, en una época que estaba muy lejos abrir la economía, reducir los aranceles, orientar el esfuerzo productivo a la exportación, privatizar las empresas públicas, incorporar al sector privado en la administración de los fondos de pensiones y la prestación de servicios de salud, así como flexibilizar los mercados laborales.”.

⁴²² GUMUCIO RIVAS, JUAN SEBASTIÁN. “Mirada al sistema de pensiones de administración privada chilena al acercarse un cuarto de siglo de aplicación”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social, Seguridad, Protección y Previsión Social*, n° 2, enero-junio 2.006, Pág. 183-184.

⁴²³ Existían tres cajas principales que cubrían al sector civil, compuesto por obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles, y dos para los funcionarios militares y policiales. Junto a estas aparecen numerosas cajas para sectores minoritarios de mayor poder. ARENAS DE MESA, A.; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, H. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile” en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago de Chile. 2.001, pág. 88. El 95% de los trabajadores cotizaba en alguna de estas tres Cajas: el 65% en el Servicio de Seguro Social, el 18% en la Caja de Previsión de Empleados Particulares y el 12% en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ, en *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Pág. 18.

⁴²⁴ En 1.974 se realizó un proceso de armonización sobre las regulaciones de las diferentes Cajas con el objetivo de unificar determinados elementos de la pensión de jubilación como la edad de acceso o los mecanismos de ajuste de las pensiones a la inflación.

imponibles, lo que desembocaba en grandes desigualdades en la distribución de los fondos⁴²⁵ y en el acceso a las prestaciones⁴²⁶.

Otro factor que contribuyó a justificar la transición al sistema privatizado fue el elevado aumento de la tasa de dependencia. En 1.955, por cada 12,2 trabajadores cotizantes había un único beneficiario de pensiones y en 1.980 se pasó a que por cada pasivo existieran sólo 2.5 activos⁴²⁷. Este hecho, junto con la falta de correspondencia entre las prestaciones y las cotizaciones, produjo un incremento insostenible de las cotizaciones, que llegaron a alcanzar un porcentaje de más del 50% de los salarios⁴²⁸. Esto desembocó en una fuerte evasión de cotizaciones, situación que se veía agravada por la posibilidad de considerar para el cálculo de la pensión de jubilación únicamente los últimos años de vida activa que permitía que un trabajador pudiera causar derecho a

⁴²⁵ “El sistema estaba altamente fragmentado, era un “laberinto burocrático” jurídicamente complejo y estratificado, permitía importantes desigualdades, y sufría desequilibrios financieros y actuariales. Gobiernos de distintas tendencias políticas intentaron reformar el sistema de pensiones, pero grupos de interés bloquearon los proyectos de reforma que se necesitaban implementar en el sistema”. ARENAS DE MESA, ALBERTO. “Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado.” CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 105, diciembre, 2.000. Pág. 12

⁴²⁶ Si para acceder a una pensión de jubilación los parlamentarios necesitaban acreditar 15 años, los empleados de banca tenían que cotizar un mínimo de 24 años, los empleados públicos 30 años y los empleados del sector privado 35 años. Datos de la ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CHILE (AAFP), *Antiguo Sistema Previsional. Causas del Cambio*, Santiago de Chile. 1985. Pág 2.

⁴²⁷ ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CHILE (AAFP). *Antiguo Sistema Previsional. Causas del Cambio*. Cit. Pág. 1

⁴²⁸ TOMBOLINI VELIZ, PATRICIO. “La Seguridad Social en Chile: una reforma estructural al sistema de pensiones”. Op. Cit. Pág. 160. En 1.974 la tasa de cotización establecida para las tres instituciones más representativas, en conjunto abarcaban un 94% del total de afiliados, alcanzó su nivel máximo, así la cotización establecida para el Servicio de Seguro Social fue del 60,60% del salario, para la Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART), el 68,50% y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU) el 58,75%. A partir de 1.975 la tasa de cotización comenzó a disminuir hasta llegar en el año 1.980, respectivamente, al 33,20%, 41,01% y 32,50%. Ahora bien, estas tasas financiaban el conjunto del sistema, esto es, indistintamente todas las prestaciones que satisfacían los diferentes regímenes, como pensiones, accidentes de trabajo, el sistema de salud,..., por lo que las correspondientes a pensiones de jubilación son sensiblemente menores, aunque hay que tener en cuenta que las prestaciones se financiaban con lo recaudado de forma conjunta. En el periodo correspondiente a 1.974-1977, la tasa de cotización para pensiones representó en el Servicio de Seguro Social el 23,20% del salario, para la Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART), el 26% y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU) el 16%. En 1.980 esta cotización se fijó, respectivamente, en el 22,95%, 24,91% y 15,75%. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones *El sistema chileno de pensiones*, Cit., pág. 28 y 29, citando datos de CHEYRE, HERNÁN. *La previsión en Chile ayer y hoy*. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. Año 1991.

una pensión de jubilación de cuantía aceptable aún cuando hubiera cotizado por debajo de lo correspondiente a esa cuantía simplemente aumentado su cotización poco antes de jubilarse.

Los ratios de dependencia del sistema, tanto durante el anterior régimen como en la actualidad, se ven perjudicados por la falta de cobertura efectiva más que por el fenómeno del envejecimiento de la población. El porcentaje de población anciana, aunque Chile presenta el proceso de envejecimiento más rápido de América Latina, no representa un problema acuciante para el sistema de pensiones chileno. Se estima que en el año 2.025 la población mayor de 65 años llegará a un 12,5%, porcentaje que actualmente ya hemos superado en Europa Occidental y Norteamérica y alcanzará el 17,9% en el año 2.050. Las previsiones sobre la esperanza de vida señalan un incremento de 1,7 años para las mujeres y 1,2 años para los hombres en las próximas dos décadas⁴²⁹.

b. Régimen transitorio

La reforma se introdujo mediante el Decreto Ley nº 3.500, de 4 de noviembre de 1.980, que estableció un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia basado en la capitalización individual y gestionado por el sector privado⁴³⁰. El antiguo sistema se cierra, no se admiten nuevas afiliaciones, esto es, los nuevos afiliados se incorporan obligatoriamente al nuevo sistema. Los trabajadores vinculados a alguna institución de previsión en el momento de entrada en vigor del DL 3.500 pudieron optar entre continuar en el antiguo o afiliarse al nuevo, incorporándose en alguna Administradora de Fondos de Pensiones (Disposición Transitoria 1ª DL 3.500).

⁴²⁹ BERTRANOU, FABIO M.; MASTRÁNGELO, JORGE. “Envejecimiento, trabajo, retiro y seguridad social en Chile.” Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA). 4ª Conferencia internacional sobre investigaciones en seguridad social, *La seguridad social en una sociedad longeva*. Amberes, mayo de 2.003. Pág. 4.

⁴³⁰ Una descripción del sistema chileno y sus principales resultados en JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, ADOLFO. “La reforma del sistema de pensiones de Chile” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág.741-769.

El Estado reconoce a aquellos trabajadores que se incorporaron al nuevo sistema las cotizaciones realizadas al anterior régimen previsional mediante el denominado Bono de Reconocimiento (Disposición Transitoria 3ª DL 3.500). Para tener derecho a este Bono se exige haber satisfecho un mínimo de 12 cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión en el período comprendido entre noviembre de 1975 y octubre de 1980, y que no hayan servido de base para causar derecho a una pensión, o una entre el 1 de julio de 1979 y la fecha de ingreso al nuevo sistema y que no hayan servido de base para calcular una pensión (Disposición Transitoria 4ª DL 3.500). El valor del Bono se determina en base a la cuantía de las cotizaciones realizadas, el periodo de cotización cumplido en el anterior régimen, el sexo y la edad del beneficiario⁴³¹, (Art. 4 y ss del DL 3.500), y viene expresado en dinero. Se actualiza anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo y devenga un interés del 4% anual, que se capitaliza cada año (Disposición Transitoria 9ª DL 3.500). El Estado hace efectiva la cuantía del Bono de Reconocimiento en el momento de acceder a una pensión de jubilación a la edad ordinaria, a una pensión de invalidez definitiva, de invalidez transitoria no cubierta por el seguro o de supervivencia.

c. Gestión del sistema.

c.1. Instituto de Normalización Previsional.

El Instituto de Normalización Previsional, (INP), fue creado por el DL 3.500. Es un organismo público encargado de la gestión de los fondos del antiguo sistema, así como de la cobertura de otros riesgos diferentes al de vejez como las pensiones asistenciales, las prestaciones familiares, los subsidios de cesantía (desempleo) y la administración del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores cuyas empresas no estén afiliadas a una mutua. Esta entidad concentró las

⁴³¹ Según explica la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, en *El sistema chileno de pensiones*. Op. Cit. Pág. 48, los Bonos de Reconocimiento se calculan como el capital necesario para que el afiliado que se trasladó desde el antiguo sistema obtenga una pensión equivalente al 80% de los ingresos imponible percibidos entre junio de 1.978 y el 30 de junio de 1.980, ponderada por el cociente entre los años de cotización computados en el anterior sistema y 35, que representa la proporción de la vida activa del trabajador en la que cotizó al anterior sistema. El resultado se reajusta de acuerdo al comportamiento del IPC.

Cajas que constituían el anterior sistema, manteniendo la diferente regulación sobre condiciones de acceso a las prestaciones, tasas de cotización,... que se habían establecido para cada una de ellas⁴³². Los trabajadores afiliados a las Cajas pudieron optar entre continuar en el régimen anterior, incorporándose al INP, o integrarse al nuevo sistema (en 1.997 sólo el 8,5% de la fuerza laboral chilena continuaba permaneciendo en el anterior sistema⁴³³, que desaparecerá con el último pensionista del sistema anterior). Este organismo es el encargado de reconocer las cotizaciones realizadas en el antiguo sistema a los trabajadores mediante la liquidación del Bono de Reconocimiento. En este instrumento financiero se determina la cotización realizada por cada trabajador al régimen anterior y en el momento de hacer efectiva la pensión se le abona esta cantidad⁴³⁴.

c.2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones

La gestión de los fondos se encomendó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Son entidades privadas, constituidas como Sociedades Anónimas, que funcionan en régimen de competencia. Tienen como objeto social exclusivo administrar un Fondo de Pensiones así como otorgar las prestaciones y los beneficios legalmente establecidos, a diferencia de lo que se establece en otros sistemas, como el mexicano o el argentino, donde las Administradoras de Fondos de Pensiones pueden pertenecer a entidades financieras sin necesidad de que se constituyan con este único objeto social.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones se financian exclusivamente con las comisiones que cobran a sus afiliados. Cada Administradora fija libremente las

⁴³² La única modificación sobre la anterior regulación fue la relativa a las edades para jubilarse. El DL 2.448 unifica la edad de acceso a la jubilación, independientemente del régimen al que se encuentren afiliados. Esto ha supuesto la eliminación, de hecho, de la pensión por antigüedad reconocida en las antiguas Cajas de Previsión. BUSTAMANTE JERALDO, JULIO, “17 años del sistema chileno de pensiones” en *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, 1998. Pág. 174

⁴³³ VILLEGAS CABALLERO, CARMEN. *Inversionistas Institucionales en América Latina*, OCDE, año 2.001, pág. 10.

⁴³⁴ El Bono de Reconocimiento representa entre un 50% y 70% del total de fondos acumulados por los asegurados. ARENAS DE MESA, A.; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, H. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, cit..., Pág 89.

comisiones que cobra, aunque éstas tienen que ser uniformes para todos sus afiliados. Los trabajadores tienen libertad para elegir a cual de ellas se afilian. Todas las Administradoras otorgan las mismas prestaciones, las establecidas por la ley, de forma que las únicas diferencias entre ellas son la rentabilidad que puedan obtener, las comisiones que cobren a los afiliados y el servicio al cliente. En 1.981, cuando se implantó el nuevo sistema existían doce Administradoras de Fondos de Pensiones. En la actualidad sólo participan en el sistema cinco Administradoras de Fondos de Pensiones⁴³⁵ para, aproximadamente 7 millones de afiliados.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen un patrimonio totalmente diferenciado del Fondo que gestionan, es decir, el capital acumulado en el Fondo de Pensiones es propiedad, en la proporción correspondiente, de cada uno de los afiliados. La Administradora de Fondos de Pensiones está obligada a llevar una contabilidad del Fondo separada de su Patrimonio. Los recursos y derechos que compongan el patrimonio de cada Administradora son inembargables y tienen que mantenerlo por encima del mínimo exigido por la ley, (este límite aumenta proporcionalmente al número de afiliados a la Administradora, de forma que se requiere un mínimo de 10.000 Unidades de Fomento para 5.000 afiliados, de 15.000 Unidades de Fomento para 7.500 afiliados y de 20.000 Unidades de Fomento para los 10.000 afiliados).

La cuantía total de los fondos gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, entre 1.981 y 2.000, ascendió a 35.800 millones de dólares⁴³⁶, que es una cantidad equivalente al 54% del PIB chileno⁴³⁷. Si se mantiene la rentabilidad obtenida

⁴³⁵ En abril de 2.008 se produjo la última fusión entre Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas, pasando de las seis existentes hasta ese momento: Cuprum SA, Santa María SA, Basander SA, Provida SA, Planvital SA y Habitat SA, a cinco por la compra de AFP Capital SA, (Santa María SA cambió su denominación por ésta en abril de 2.008) del 100% de las acciones de Basander SA.

⁴³⁶ CARVALHO PINHEIRO, VINICIUS “20 anos de reforma da previdência no Chile”, In *Investidor Institucional*, edição 107, Ano 6, Novembro de 2.001, Brasil. Traducción en *20 años de reforma de la Seguridad Social en Chile*. Documento disponible en www.redsegsoc.org.uy. Pág.3

⁴³⁷ El valor de los fondos acumulados en las cuentas de ahorro individual representaron en el año 2.002 el 60% del PIB. DAVIS, E. PHILIP; HU, YU-WEI. “Is there a link between pension-fund assets and economic growth? A cross- country study.” Op. Cit. Pág. 2.

en el periodo 1981-2000, una media de 10,9%, los Fondos de Pensiones alcanzarán el 100% del PIB en el año 2.030⁴³⁸.

En el año 2.002, a través de la Ley N° 19.795, comenzó a operar una nueva modalidad, denominada Multifondos, para la inversión de los fondos acumulados en las cuentas de ahorro individual. Consiste en cinco clases de fondos ofrecidos por cada Administradora donde pueden invertir los trabajadores en función del nivel de riesgo que están dispuestos a asumir. Estos fondos se diferencian por el porcentaje de títulos de renta variable y renta fija que componen su inversión. El fondo E, el de menor riesgo, sólo invierte en renta fija y el fondo A tiene un límite máximo de renta variable de un 40%. Cada instrumento de inversión emitido por las diferentes entidades, exceptuándose aquellos de carácter estatal, se califica según el nivel de riesgo que presenta y se limita la inversión proveniente de los fondos de pensiones a la que puede acceder cada una. Esta función se encomienda a la Comisión Clasificadora de Riesgos formada por las Administradoras de Fondos de Pensiones y el Estado. También se establece una exhaustiva normativa sobre limitaciones en la inversión de los Fondos de Pensiones.

Cada trabajador posee una cuenta individual en la Administradora de Fondos de Pensiones de su elección. Las Administradoras recaudan las cotizaciones y las depositan en la cuenta individual. La rentabilidad de las cuentas individuales será la obtenida por las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. En el momento de la jubilación el capital obrante en la cuenta de capitalización del afiliado, resultado del ahorro acumulado y del beneficio obtenido de su inversión, es devuelto al afiliado o, en su caso, a sus beneficiarios sobrevivientes. Las pensiones de invalidez y supervivencia se financian mediante la contratación de un seguro adicional.

Mensualmente se controla que la rentabilidad real de los últimos treinta y seis meses de cada uno de los tipos de Fondos de Pensiones que gestionan las Administradoras de Fondos de Pensiones alcance un nivel mínimo, que depende de la

⁴³⁸ ARENAS DE MESA, A.; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, H. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”. O. Cit. Pág. 90

rentabilidad promedio de todos los Fondos de Pensiones en el mismo periodo. La rentabilidad mínima se asegura mediante la formación por cada Administradora de un depósito denominado Encaje, constituido con la aportación por las Administradoras de Fondos de Pensiones de recursos propios por valor equivalente al 1% del valor de su Fondo de Pensiones. La Administradora será disuelta cuando no alcance los límites mínimos de rentabilidad establecidos en el art. 37 del Decreto Ley 3.500 para cada tipo de Fondo, y ni el Encaje ni la Reserva de Fluctuación Mínima (formada por los excesos de rentabilidad sobre la mínima de los últimos 36 meses) sean suficientes. El Estado cubrirá la diferencia entre la rentabilidad obtenida y la mínima exigida, y, en este caso, concurrirá como acreedor privilegiado en el procedimiento de liquidación de la Administradora por los pagos que hubiera realizado por este concepto (art. 42 Decreto Ley 3.500). La liquidación de los Fondos de Pensiones se realiza por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que se encargará de la transferencia de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual y en las de ahorro voluntario a la Administradora elegida por cada afiliado.

c.3. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) es el organismo encargado del control de las AFP. Es una institución autónoma, de carácter público, financiada con recursos estatales y representa la máxima autoridad técnica de vigilancia de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Fiscaliza sus actuaciones y sus estados financieros. Se rige por su Estatuto Orgánico, aprobado por el Decreto n° 101, de 1.980 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El Estado se reserva dos funciones en el sistema de capitalización, la de control, que se ejerce mediante este organismo, y la de ofrecer unas garantías sobre el funcionamiento del sistema, esto es, la pensión mínima garantizada, la garantía de pensión en caso de quiebra de la Administradora de Fondos de Pensiones o de la aseguradora que hubiera contratado y la garantía de rentabilidad mínima. Las funciones de control y supervisión vienen así justificadas por la transmisión de la responsabilidad

hacia el Estado en caso de mal funcionamiento del sistema y que conlleva la financiación con recursos públicos de las prestaciones previstas.

d. Afiliación

La afiliación al Sistema, y la consecuente cotización, es obligatoria para todo trabajador por cuenta ajena, sin que, en ningún caso las Administradoras puedan rechazar la solicitud de afiliación de un trabajador⁴³⁹, (art. 2 DL N° 3.500). Para ello, el empresario deberá comunicar la iniciación o la cesación de los servicios de sus trabajadores a la Administradora de Fondos de Pensiones en que éstos se encuentren afiliados en un plazo máximo de treinta días (su incumplimiento es sancionado con una multa equivalente a 0,2 Unidades de Fomento⁴⁴⁰, siguiendo lo dispuesto en el art. 19 del Decreto Ley n° 3.500, y siempre y cuando el trabajador haya comunicado previamente al empresario la Administradora en la que se encuentra afiliado). Cada trabajador, independientemente de que preste servicios a más de un empleador, sólo podrá cotizar en una Administradora (art. 2 del Decreto Ley n° 3.500). De esta forma, una vez que el trabajador se afilia a una Administradora queda incorporado al sistema previsional, al que sigue vinculado como afiliado aunque cambie de Administradora de Fondos de Pensiones⁴⁴¹, de actividad laboral, quede desempleado o se retire de la fuerza laboral.

Actualmente están afiliados al sistema más de ocho millones de trabajadores, aunque sólo aproximadamente la mitad de éstos cotizan regularmente a las AFP⁴⁴².

⁴³⁹ No fueron incluidos en el nuevo sistema los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros, a los cuales se les mantiene el anterior régimen público previsional. ALBERTO ARENAS DE MESA. “Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado.” Op. Cit. Pág. 20.

⁴⁴⁰ La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta de poder adquisitivo constante que se reajusta según la evolución del Índice de Precios al Consumo del mes anterior.

⁴⁴¹ La regulación es flexible a la hora de permitir a los trabajadores traspasar sus fondos a otra Administradora, pudiéndolo realizar una vez cada seis meses. La finalidad es promover la competitividad entre Administradoras de Fondos de Pensiones. VITTAS, DIMITRI; IGLESIAS, AUGUSTO. “The rationale and performance of personal pension plans in Chile”. The World Bank. *Policy Research Working Papers. Financial Policy and Systems*. N° 867. 2.002. Pág. 5.

⁴⁴² El número de afiliados ascendía a 7.751.077 en marzo de 2.007, y en este mismo mes cotizaron únicamente 4.165.922 trabajadores. En el año 2.008 la brecha entre afiliados y cotizantes se ha agudizado, existiendo únicamente 3.924.923 cotizantes entre los 8.308.264 de afiliados en septiembre. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE

La obligatoriedad de la afiliación al Sistema decaer en el caso de los trabajadores por cuenta propia. El Decreto Ley n° 3.500, en su artículo 89, establece la posibilidad para toda persona que ejerza una actividad económica de afiliarse de forma voluntaria. Históricamente los trabajadores por cuenta propia en Chile no han sido integrados en el sistema de seguridad social, únicamente en 1.972, durante el gobierno de Salvador Allende, se trató de incluirlos mediante la creación de un seguro social para comerciantes, transportistas y otros trabajadores por cuenta propia, pero el régimen militar que sucedió al gobierno de Allende no continuó con este proyecto⁴⁴³. La reforma de Michelle Bachelet contempla el establecimiento paulatino de la obligatoriedad de la afiliación para esta clase de trabajadores.

e. Cotización

La tasa de cotización para la financiación de las pensiones de jubilación es de un 10% sobre las remuneraciones y rentas imponibles brutas devengadas el mes anterior (art. 17 del DL N° 3.500), estableciéndose un límite máximo a las rentas imponibles de sesenta Unidades de Fomento. La renta destinada al pago de la cotización obligatoria está exenta del pago del Impuesto de la Renta. Esta cuantía se ingresa íntegramente en la cuenta de capitalización individual de cada afiliado. A ésta hay que añadir una cotización adicional que representa aproximadamente un 3% de las rentas imponibles destinada a la financiación de seguros y de las comisiones de la Administradora de Fondos de Pensiones. Se compone de una parte porcentual y de una parte fija. Cada Administradora determina la cuantía de estas comisiones en base a los cálculos actuariales de los seguros de invalidez y supervivencia y de los costes de cada Administradora. Pueden establecer su cuantía libremente pero manteniéndolas iguales para todos sus afiliados, independientemente del nivel de ingresos⁴⁴⁴. Mediante esta

PENSIONES DE CHILE. *Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes*. Información disponible on line en www.safp.cl/inf_estadistica.

⁴⁴³ GUMUCIO RIVAS, JUAN SEBASTIÁN. “Mirada al sistema de pensiones de administración privada chilena al acercarse un cuarto de siglo de aplicación”, cit. Pág. 180.

⁴⁴⁴ Las cuantías varían considerablemente entre las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones. Así, por ejemplo, la comisión fija varía entre los 690\$ mensuales de Bansander y Planvital, los 450\$ de Santa María, 320\$ de Hábitat, Provida y Cuprum que no cobra comisión fija. Entre las comisiones variables la más alta es de 2,55% de Planvital y la más baja la de

cotización adicional se cubre la prima del seguro de invalidez correspondiente al primer dictamen (invalidez transitoria), los aportes adicionales y las contribuciones que tiene que afrontar la Administradora en los supuestos de invalidez y supervivencia. Las Administradoras sólo cobran a los cotizantes, no a los afiliados no cotizantes, aún cuando estén manteniendo las cuentas de capitalización individual de todos los afiliados al sistema.

Los trabajadores que desempeñen trabajos de especial penosidad, insalubridad o peligrosidad, denominados como pesados, tienen que hacer frente a una cotización adicional cuyo monto se determina por la Comisión Ergonómica Nacional, variando entre un 1 y un 2% (art. 17 bis del DL 3.500). Igual cuantía tendrán que aportar los empresarios en la cuenta de capitalización individual de cada trabajador.

La responsabilidad de la reclamación de las cotizaciones impagadas recae sobre la Administradora de Fondos de Pensiones en la que estuviera afiliado el trabajador en el momento del impago, aunque éste haya traspasado posteriormente sus fondos a otra Administradora. La fiscalización del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la cotización corresponde a la Dirección del Trabajo (art. 19 del DL N° 3.500).

f. Características generales de las pensiones de invalidez y supervivencia.

Las prestaciones por invalidez, muerte y supervivencia están integradas en el pilar capitalizado y su gestión, de carácter privado, está asignada a las Administradoras de Fondos de Pensiones y a las compañías de seguros que cubran estos riesgos.

Pensiones de Invalidez: Son gestionadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones mediante la contratación del correspondiente seguro de invalidez y

Habitat, 2,23%. Superintendencia de Fondos de Pensiones de Chile, (SAFP) para el periodo correspondiente a mayo-julio de 2.007. Con la eliminación de la comisión fija a partir de la ley de reforma previsional del año 2.008, se produce un incremento de la comisión variable. En marzo de 2009, estas comisiones aplicables fueron, por Administradoras, Habitat, 2,59%, Capital, 2,64%, Provida, 2,64%, Cuprum, 2,69% y Planvital, 3,61%. Información disponible on line en www.safp.cl/inf_estadistica.

sobrevivencia. Esta prestación cubre tanto la incapacidad para trabajar derivada de patologías permanentes de carácter físico como de carácter psíquico o intelectual. Como establece el Decreto Ley en su artículo 4, la invalidez puede ser total, esto es, cuando existe una pérdida de al menos dos tercios de su capacidad de trabajo, o parcial, si la incapacidad se encuentra entre el 50% y dos tercios.

Pueden beneficiarse de esta pensión aquellos trabajadores que hayan cesado en el trabajo siempre que hayan cotizado en los 12 meses anteriores al momento de producirse el siniestro y hayan cumplido un periodo de cotización mínimo de seis meses en el año anterior al primer mes de cesantía.

El Estado garantiza una pensión mínima de invalidez cubriendo la diferencia entre la prestación obtenida y el nivel mínimo estipulado a aquellos trabajadores que hayan cotizado al sistema durante al menos 10 años.

No puede declararse una invalidez cuando el beneficiario haya accedido previamente a una prestación de jubilación ya que establece como límite máximo para el reconocimiento de esta prestación no haber cumplido la edad legalmente establecida para acceder a la pensión por jubilación. Este es un límite absoluto de forma que si el trabajador no se jubila al cumplir la edad ordinaria y continúa en activo no podrá acceder a la pensión de invalidez en ninguno de sus grados.

Se establecen dos periodos diferenciados en el acceso a las prestaciones por invalidez. En el momento de la solicitud las Comisiones Médicas emiten un primer dictamen declarando en su caso la invalidez y su grado y, posteriormente un segundo dictamen, ratificará o modificará el primero, en un plazo de tres años a contar desde la fecha del primer dictamen, aunque si en este periodo el trabajador alcanza la edad de jubilación la Comisión Médica emitirá, si así lo solicita el trabajador, el segundo dictamen al cumplimiento de la edad legal de jubilación. A partir del segundo dictamen, los beneficiarios pueden disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual con el objeto de constituir una pensión, (para lo cual el beneficiario podrá optar entre contratar una renta vitalicia, renta vitalicia con renta vitalicia diferida o retiros

programados). En el caso de los inválidos parciales, de este saldo se retiene un 30%. Las pensiones parciales y totales originadas por el primer dictamen de invalidez, son de exclusiva responsabilidad de la Administradora en el caso de los afiliados cotizantes (o que han estado cotizando en el año anterior a la declaración de invalidez), estando obligada la Administradora a su pago desde la fecha del primer dictamen⁴⁴⁵. Sólo si ésta fuere inferior al monto de la pensión mínima establecida para estas prestaciones en el art 73 del Decreto Ley, el afiliado podrá optar por utilizar fondos de su cuenta de capitalización individual.

El Estado garantiza los aportes adicionales⁴⁴⁶, las contribuciones⁴⁴⁷ y las pensiones de invalidez correspondientes al primer dictamen (invalidez transitoria), cuando la compañía de seguros incumpla sus obligaciones. Las pensiones contratadas con una aseguradora mediante la modalidad de Renta Vitalicia también están garantizadas por el Estado, hasta un 100% de la pensión mínima y el 75% del exceso sobre ésta, con un límite máximo de 45 UF por beneficiario⁴⁴⁸.

Pensiones de supervivencia: Se financian con el capital ahorrado por el afiliado causante, aunque habrá que diferenciar si éste se encontraba en activo o, por el contrario, había accedido previamente a una pensión de jubilación o de invalidez. En el primer supuesto, si el afiliado no había contratado un seguro, se financian con el ahorro generado por su cuenta de capitalización individual, al que, en su caso, se añadirá el valor del Bono de Reconocimiento. Si había contratado un seguro, la Administradora

⁴⁴⁵ Si el afiliado no está cubierto por el seguro de invalidez, la prestación es pagada por la AFP mediante la utilización de los fondos ahorrados en la cuenta de capitalización individual.

⁴⁴⁶ El Art. 53 del DL 3.500 expone que “*se entenderá por aporte adicional el monto, expresado en Unidades de Fomento, que resulte de la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia y la suma del capital acumulado por el afiliado y el Bono de Reconocimiento, a la fecha en que el afiliado fallezca o quede ejecutoriado el segundo dictamen de invalidez. Cuando dicha diferencia sea negativa, el aporte adicional será igual a cero*”.

⁴⁴⁷ La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones define las contribuciones como el monto representativo de las cotizaciones que el afiliado habría acumulado en su cuenta de capitalización individual si hubiera cotizado en dicha cuenta el 10% de las pensiones de invalidez pagadas conforme al primer dictamen. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. *El sistema chileno de pensiones*, Cit., nota 22, pág. 54 y 55.

⁴⁴⁸ La cuantía de esta Garantía Estatal se corresponde con la siguiente fórmula: $GE = PM + 0.75 \times (RV - PM)$, siendo GE=Garantía Estatal, PM= Pensión Mínima y RV= Renta Vitalicia Contratada. (Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones)

transferirá el aporte adicional que corresponda, con cargo a la compañía de seguros, en la cuenta de capitalización individual del causante. El saldo que resulte se pone a disposición de los beneficiarios para que opten por una de las modalidades de pensión establecidas. En los supuestos en que el causante hubiera accedido a una pensión con anterioridad al fallecimiento, los beneficiarios accederán a las prestaciones dependiendo la modalidad de pago de la pensión de jubilación o incapacidad a la que se hubiera acogido (art. 67 DL 3.500). Así, si el afiliado hubiera estado pensionado de acuerdo a la modalidad de Renta Vitalicia Inmediata, o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida y se encontrara percibiendo la Renta Vitalicia Diferida, los beneficiarios deberán comunicar el fallecimiento a la compañía de seguros que estuviera pagando la Renta Vitalicia, con el fin de que ésta pague las pensiones de sobrevivencia que correspondan. Si todavía restaran fondos en la cuenta de capitalización individual del causante, éstos se incorporarán a la masa hereditaria. En los casos en los que el afiliado hubiera contratado una Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, los beneficiarios pueden optar por anticipar la Renta Vitalicia Diferida o distribuir la Renta Temporal del afiliado entre ellos, en cuyo caso deberán respetar los porcentajes legalmente establecidos.

Son beneficiarios de estas pensiones los componentes del grupo familiar del causante, que el Decreto Ley n° 3.500 entiende que son, el o la cónyuge supérstite⁴⁴⁹, los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres y la madre de los hijos de filiación no matrimonial del causante siempre y cuando sean solteras o viudas y vivan a expensas del causante. La cuantía de la pensión difiere según sea la relación familiar que le una con el causante. Si no quedaren beneficiarios de pensión de supervivencia, el saldo remanente en la cuenta de capitalización individual del afiliado incrementará la masa de bienes del difunto.

g. El régimen de pensiones de jubilación en el sistema chileno

El sistema se estructura alrededor de tres pilares o niveles: un pilar asistencial, un pilar de ahorro obligatorio y un pilar de ahorro voluntario.

⁴⁴⁹ Hasta la reforma del 2.008, se exigía que el hombre viudo tuviera declarada una invalidez para que se le pudiera considerar beneficiario de la prestación de viudedad.

-Pilar asistencial: Dentro del ámbito de la asistencialidad, el Estado actúa a través de dos instrumentos: el programa de pensiones asistenciales (PASIS), reguladas en el DL N° 869, y, dentro del sistema de seguridad social, a través de la garantía de pensión mínima.

Las pensiones asistenciales fueron creadas en 1975 mediante el D.L.N° 869. Están dirigidas a ofrecer la protección de aquellos grupos sociales situados en la base de la pirámide de ingresos y que han quedado al margen del sistema formal de previsión. Se financian a través de los Presupuestos del Estado y están condicionadas a un examen previo de recursos del beneficiario. El programa de pensiones asistenciales satisface prestaciones de carácter no contributivo a aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al 50% de la pensión mínima que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- mayores de 65 años.
- Incapacitados físicos o sensoriales mayores de 18 años, e incapacitados psíquicos a cualquier edad (Ley N° 18.600).

El pilar asistencial del sistema de seguridad social garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y supervivencia. El Estado garantiza una pensión mínima para aquellos afiliados del sistema de capitalización individual que no han alcanzado el nivel de ahorro necesario para financiar una pensión mayor a la mínima establecida (Art. 73 y ss, DL 3.500).

Este nivel es el que ha sufrido una reforma más profunda con la aprobación del sistema de pensiones solidarias por la Ley 20.255.

-Pilar de ahorro obligatorio. Las prestaciones satisfechas por este nivel son financiadas mediante el ahorro acumulado en la cuentas de capitalización individual de cada trabajador, que son gestionadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los trabajadores pagan un 10% de su salario mensual en concepto de cotizaciones obligatorias (art. 7 DL 3.500). La cuantía de las pensiones dependerá, fundamentalmente, del nivel de ahorro acumulado y de la rentabilidad obtenida por su inversión en los Fondos de Pensiones.

-Pilar voluntario: El asegurado puede efectuar, de forma voluntaria, depósitos para complementar su nivel de ahorro. Estas cotizaciones voluntarias se depositan en una cuenta de ahorro voluntario, que es independiente de la cuenta de capitalización individual (art. 20 y ss del DL 3.500).

Cuadro 9. Estructura del régimen de pensiones chileno

Administración Financiació n		Cobertura	
Pilar de ahorro individual voluntario	AFP Instituciones Autorizadas	Depósitos y Cotizaciones voluntarias (y beneficios fiscales)	Voluntaria, trabajadores dependientes e independientes
Pilar de ahorro individual obligatorio	AFP	COTIZACIONES	Obligatoria: trabajadores dependientes Voluntaria: trabajadores independientes
Pilar asistencial Pensiones mínimas	Estado	Impuestos	Trabajadores afiliados AFP
PASIS ⁴⁵⁰	Estado	Impuestos	UNIVERSAL

⁴⁵⁰ Incluimos el régimen PASIS por su trascendencia socio-económica, vinculación con el régimen contributivo de protección a la vejez, y porque, junto con las pensiones mínimas garantizadas, se van a integrar en el nuevo pilar asistencial constituido por las pensiones solidarias.

g.1. Pilar Asistencial

Está dividido en dos niveles claramente diferenciados, la pensión mínima garantizada, articulada en el régimen de pensiones, y el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), que no pertenece al sistema.

Este pilar tiene como objetivo la protección económica de aquellas personas que no han alcanzado un nivel de ahorro suficiente para conseguir financiar una pensión de jubilación. El primer nivel del régimen de pensiones de jubilación⁴⁵¹ otorga una pensión mínima garantizada⁴⁵² a todos aquellos trabajadores mayores de 65 años en el caso de los hombres ó 60 años en el de las mujeres (art. 75 DL 3.500) que hayan cotizado al menos durante 20 años a cualquiera de los dos sistemas previsionales⁴⁵³ y no puedan generar un ingreso que alcance, al menos, un 50% del valor de la pensión mínima⁴⁵⁴. La cuantía es la misma que la pensión mínima del anterior régimen, actualizada de acuerdo con la evolución del IPC. Está condicionada al examen previo de recursos, para lo cual se toman en cuenta todas las pensiones y rentas del beneficiario.

⁴⁵¹ Esta garantía también opera en el caso de las pensiones de invalidez. Para poder acceder a ésta se requieren 10 años de cotizaciones en cualquier régimen o dos años en los últimos cinco anteriores al hecho causante de la invalidez. En el caso de accidente laboral no se exige un periodo de carencia.

⁴⁵² La cuantía de las pensiones mínimas de invalidez y vejez establecidas por el art. 14 del DL 2.448, de 1.979, modificado por la Ley N° 19.262, en vigor desde el 1 de diciembre de 2.006, es de 89.715,87 pesos para los menores de 70 años, (aproximadamente 125 euros), de 98.097,40 pesos para los mayores de 70 años y menores de 75 años (aproximadamente 137 euros), y de 104.666,62 pesos para los afiliados con edad igual o superior a 75 años (aproximadamente 148 euros). Superintendencia de Fondos de Pensiones de Chile, (SAFP). Información disponible on line en www.safp.cl/inf_estadistica. En el año 2.005, los beneficiarios de la garantía de pensión mínima por vejez ascendían a 27.394, los beneficiarios de la garantía de pensión mínima por invalidez sumaron 9.079 y los correspondientes a la garantía de pensión mínima por supervivencia, 26.420. BRAVO, ROBERTO; CASTRO RUBÉN. “Garantías estatales de pensión: conceptos y estadísticas”. *Serie Notas Técnicas, N° 2*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, Chile, septiembre, 2.006. Pág. 3.

⁴⁵³ Se tienen en cuenta en este cálculo los subsidios de cesantía (desempleo) hasta un máximo de 3 años.

⁴⁵⁴ ARENAS DE MESA, A.; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, H. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”. Cit, pág. 91.

El Estado otorga este subsidio en los siguientes supuestos:

- Cuando la cuantía de la pensión contratada bajo la modalidad de Renta Vitalicia cae por debajo de la mínima.
- Cuando los beneficiarios de pensión en las modalidades de Retiro Programado y Renta Temporal agotan los ahorros de la Cuenta de Capitalización Individual.

El Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) consiste en un sistema de pensiones no contributivas dirigido a aquellas personas que carezcan de rentas y estén incapacitadas para trabajar por causa de una invalidez física, psíquica o sensorial o hayan alcanzado la edad de jubilación. En relación con el régimen privado de pensiones de jubilación, el PASIS se articula ofreciendo una prestación a aquellas personas mayores de 65 años, carentes de recursos y que no tengan derecho a una pensión de jubilación, tanto del anterior sistema como del actual. Se establece una edad de acceso a la pensión asistencial de 65 años, sin diferenciar entre el sexo del beneficiario, lo que se contradice con la edad estipulada para las pensiones contributivas, 65 años para los hombres y 60 para las mujeres y estaría dejando durante cinco años sin ninguna protección a las mujeres que no tengan un nivel de ahorro suficiente para financiarse una pensión de jubilación. Se entiende por carencia de recursos la situación en la que los ingresos del beneficiario no exceden del 50% de la pensión mínima establecida en el artículo 26 de la Ley N° 15.386 y siempre que el ingreso familiar mensual sea inferior a dicha cuantía⁴⁵⁵. Es incompatible con cualquier otra pensión y se requiere haber residido en el país al menos los 3 años precedentes a la fecha de la solicitud de la prestación. El Instituto de Normalización Previsional es la entidad encargada de realizar el pago de la pensión.

La financiación corresponde al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, cuyos recursos provienen de la aportación de Estado, que anualmente se establece en la Ley de Presupuestos del Estado, y con la contribución correspondiente al INP. Las antiguas cajas de previsión integradas en el INP, la caja de Previsión de la Defensa

⁴⁵⁵ GANA CORNEJO, PAMELA A. “Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)” en *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile Costa Rica y Uruguay*, OIT, 2.002. Pág. 127.

Nacional y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile aportan el 1.5% de lo recaudado por estas entidades⁴⁵⁶.

Inicialmente, la cuantía de la prestación que ofrecía el Programa de Pensiones Asistenciales equivalía a un tercio de la pensión mínima, y podía incrementarse, hasta un máximo equivalente al 50% de la pensión mínima, en un 10% por cada 50 semanas o 12 meses de cotizaciones que hubiera realizado el beneficiario en cualquier institución previsional. En 1.987 se eliminó la posibilidad de incrementar la cuantía de la pensión mediante las cotizaciones en el sistema y se estableció que las pensiones se actualizarían teniendo en cuenta las variaciones del IPC⁴⁵⁷.

g.2. Pilar de ahorro individual obligatorio.

Este pilar constituye el eje del sistema privatizado. Se articula en base a las cuentas individuales de ahorro obligatorio gestionadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones. La cuantía de las pensiones de jubilación correspondientes a este nivel vienen determinadas exclusivamente por el ahorro acumulado en la cuenta de capitalización individual de cada afiliado, esto es, las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral del afiliado y la rentabilidad generada por éstas. A esta cantidad se le puede añadir, en su caso, el importe del Bono de Reconocimiento, los posibles depósitos convenidos con el empresario, las cotizaciones voluntarias y los aportes que el afiliado decida transferir desde su cuenta de ahorro voluntario.

No se exige un periodo mínimo de cotización ni de antigüedad en el sistema para optar a la jubilación, el único requisito para ser beneficiario, es haber cumplido la edad ordinaria de jubilación.

El Decreto 3.500, en su artículo 61, establece los cuatro procedimientos para constituir la pensión de jubilación (al igual que las de invalidez y supervivencia):

⁴⁵⁶ GANA CORNEJO, PAMELA A. “Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)”. Cit. Pág. 163.

⁴⁵⁷ GANA CORNEJO, PAMELA A. “Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)”. Cit. Pág. 130.

- Retiro Programado: El beneficiario mantiene el capital ahorrado en su cuenta de capitalización de la Administradora de Fondos de Pensiones en la que se encuentra afiliado. Este capital está formado por las cotizaciones obligatorias y voluntarias realizadas durante la vida activa del trabajador, los traspasos desde la cuenta del ahorro voluntario, los intereses devengados por las inversiones del Fondo y, en su caso, el bono de reconocimiento. El beneficiario de la pensión va retirando anualidades, (expresadas en Unidades de Fomento), cuya cuantía dependerá del saldo de la cuenta individual, la rentabilidad de los fondos, la expectativa de vida, la tasa de descuento que aplican las Administradoras de Fondos de Pensiones según la rentabilidad media del Fondo de Pensiones y de la tasa de interés implícita de las rentas vitalicias. La aplicación de estos factores a la cuantía de los Retiros Programados hace que ésta vaya disminuyendo paulatinamente. Estas anualidades se pagan en mensualidades y su cuantía se ajusta cada 12 meses dependiendo de la evolución de la inflación. El beneficiario soporta el riesgo de la longevidad y de las variaciones del mercado financiero pero mantiene la propiedad sobre su capital ahorrado. En cualquier momento puede contratar una modalidad de pensión diferente o cambiarse de Administradora de Fondos de Pensiones.

Si el beneficiario de pensión de jubilación no opta por una modalidad de pensión se entenderá que se acoge a la de Retiros Programados.

- Renta Vitalicia Inmediata: Los afiliados pueden contratar el pago de la pensión con una compañía de seguros de vida. El beneficiario transfiere sus ahorros a la aseguradora en concepto de Prima Única y ésta le satisface una renta mensual vitalicia (pactada en Unidades de Fomento). Cuando el beneficiario fallece, la aseguradora se hace cargo de las pensiones de supervivencia que correspondan. Tanto el riesgo financiero, ya que a la renta vitalicia se le adiciona una tasa de interés, como el de longevidad, derivado de su carácter vitalicio, es asumido por la aseguradora. Este contrato es irrevocable, el beneficiario no podrá optar posteriormente por otra modalidad de pensión ni por contratar por otra aseguradora. El afiliado no puede contratar esta modalidad si la cuantía de la pensión que resulte es menor que la vigente para la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

- Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: Se realiza mediante un contrato con una compañía de seguros por el que ésta se compromete al pago de una renta mensual, fija y expresada en Unidades de Fomento, y en contraprestación el beneficiario la transfiere parte de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual. Esta pensión se satisfará en un momento futuro posterior al de la jubilación y hasta esa fecha el beneficiario va percibiendo una pensión temporal financiada mediante los ahorros restantes de su cuenta individual de capitalización. La cuantía de la renta vitalicia contratada variará según la evolución del Índice de Precios al Consumo. El asegurado soporta el riesgo financiero de la parte de capital que permanece en su cuenta y el riesgo de una mayor esperanza de vida lo soporta la compañía asegurada.

- Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado: El afiliado contrata una Renta Vitalicia Inmediata con una aseguradora con parte de los ahorros acumulados en su cuenta y, simultáneamente va realizando Retiros Programados con el remanente. La cuantía de lo percibido por el beneficiario será la suma del valor satisfecho por cada una de las modalidades. Sólo pueden elegir esta opción aquellos afiliados que puedan obtener una Renta Vitalicia Inmediata de cuantía igual o superior que la pensión mínima garantizada por el Estado.

En caso de que el trabajador haya logrado acumular el capital suficiente para obtener una pensión superior al 120% de la pensión mínima garantizada por el Estado y superior al 70% del promedio de los salarios percibidos en los últimos 10 años podrá disponer libremente del excedente. Este excedente estará constituido por el remanente que quede en la cuenta individual una vez descontada la cantidad necesaria para obtener la pensión.

El Estado ofrece una garantía a todos los afiliados que contraten una renta vitalicia, en cualquiera de sus modalidades, que se hará efectiva en los supuestos de quiebra de la compañía de seguros a la que pertenezcan. El valor de esta garantía tiene como límite máximo 45 Unidades de Fomento.

Cuando el beneficiario haya contratado su pensión mediante un retiro programado o de renta temporal con renta vitalicia diferida y, estando en la etapa de renta temporal, fallece sin beneficiarios de pensión de supervivencia, el capital acumulado en la cuenta individual pasará a engrosar la masa hereditaria.

La edad mínima exigida para solicitar la pensión de jubilación está establecida en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres (art.3 del DL 3.500, de 4 de noviembre de 1980). Cuando se implantó el sistema privado de pensiones se consiguió unificar finalmente la edad de acceso a la jubilación, que presentaba grandes diferencias según la institución a la que estuviera afiliado el trabajador, y así el Servicio de Seguro Social la tenía establecida en 65 años para los hombres y 55 para las mujeres, la Caja de Empleados Públicos y Periodistas, (CANAEMPU), en 65 años tanto para hombres como para mujeres y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, (EMPART), 65 años para hombres y mujeres, si bien en este último caso era posible anticipar la jubilación un año por cada cinco de servicio, con un máximo de cinco años⁴⁵⁸.

El sistema permite con relativa flexibilidad anticipar la edad de jubilación, pero hasta que el beneficiario no cumpla la edad de jubilación ordinaria no puede acceder a la pensión mínima garantizada (salvo en los supuestos de jubilación anticipada por trabajos calificados como pesados). Pueden acogerse a la jubilación anticipada, sin límite mínimo de edad, todos los trabajadores que cumplan con dos requisitos:

- Que el ahorro acumulado en su cuenta de capitalización individual le permita obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas en los últimos 10 años anteriores al mes de presentación de la solicitud de pensión, actualizadas según la variación del IPC.

⁴⁵⁸ Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones *El sistema chileno de pensiones*, Cit., pág. 32.

- Que la cuantía de la pensión que resulte sea igual o superior al 110 % de la pensión mínima de vejez vigente a la fecha en que se acoja a pensión.

El Decreto Ley 3.500, en su art. 68 bis, posibilita el acceso a la pensión de jubilación anticipada a aquellos trabajadores que realicen trabajos calificados como pesados y que no cumplan con los anteriores requisitos, siempre que tengan cumplido un periodo mínimo de cotización de 20 años en cualquiera de los sistemas previsionales. La edad de jubilación se rebaja dos años por cada cinco que hubieren efectuado la cotización adicional del dos por ciento en concepto de trabajos pesados, con un máximo de diez años, o un año por cada cinco, con un máximo de cinco años, si esta cotización, hubiese sido rebajada a un uno por ciento

Los beneficiarios de pensiones de jubilación del anterior sistema que han continuado cotizando en el nuevo pueden acceder a una pensión anticipada. Para ello, se exige un mínimo de cinco años de afiliación en el nuevo sistema y que la suma de ambas pensiones sea igual o superior al 50% de las rentas imposables de los últimos 10 años.

Para el cálculo de las pensiones de jubilación anticipadas se tiene en cuenta, al igual que para las de jubilación ordinaria, además del capital acumulado en la cuenta de capitalización individual y su rentabilidad, los depósitos pactados con el empresario, más el Bono de Reconocimiento, en su caso, y los traspasos que efectúe el afiliado desde su cuenta de ahorro voluntario. El sistema no penaliza impositivamente el acceso a la jubilación anticipada, esto es, no se aplican coeficientes reductores de ningún tipo a la pensión que pueda financiarse el trabajador que decida abandonar tempranamente el mercado laboral, al contrario de lo que es habitual en los regímenes públicos de reparto.

La pensión de jubilación anticipada se hará efectiva a través de las modalidades de Retiro Programado, Renta Vitalicia Inmediata, Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado y Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, con las siguientes modificaciones:

El Bono de Reconocimiento no se hará efectivo hasta que el beneficiario cumpla la edad ordinaria de jubilación, pero su valor puede ser utilizado para financiar las pensiones de jubilación anticipada. En primer lugar los afiliados pueden ceder sus derechos sobre el Bono endosándolo a una compañía de seguros⁴⁵⁹ para ayudar a financiar la contratación de una Renta Vitalicia o una Renta Vitalicia Diferida mediante el pago de la totalidad o parte del capital acumulado en su cuenta de capitalización individual en concepto de Prima Única. También pueden utilizar su valor sin ceder sus derechos sobre él acogiendo a la modalidad de Retiro Programado. El importe de la pensión se calcula teniendo en cuenta el Bono de Reconocimiento pero la pensión se va financiando con el ahorro de la cuenta de capitalización individual hasta que el beneficiario cumpla la edad ordinaria de jubilación, momento en el que se puede hacer efectivo el Bono. En la modalidad de Retiro Programado cabe también la posibilidad de endosar el Bono a través de una Bolsa de Valores y traspasar el importe así obtenido a la cuenta de capitalización individual.

g.3. Pilar de ahorro individual voluntario.

El pilar constituido por el Ahorro Previsional Voluntario (APV) tiene como objetivo ofrecer la posibilidad de aumentar el nivel de ahorro disponible para financiar un mayor volumen de rentas en la jubilación con el objetivo de incrementar la cuantía de la pensión o bien para facilitar el acceso a una jubilación anticipada, mediante el traspaso de todo o parte de los fondos acumulados en sus planes de ahorro previsional voluntario a su cuenta de capitalización individual, (art. 20. D, D.3.500)⁴⁶⁰. Independientemente de estos objetivos propios del régimen de pensiones, también presenta importantes efectos financieros en la estructura del ahorro individual que exceden el ámbito propio de la protección económica en la vejez, derivados de los beneficios tributarios otorgados a los partícipes de este pilar y a la liquidez de los fondos que constituyen este ahorro previsional voluntario ya que pueden ser retirados antes de acceder a la jubilación.

⁴⁵⁹ La posibilidad de financiar una pensión de jubilación anticipada mediante la cesión del bono de reconocimiento fue introducida mediante la Ley 18.646, del 27 de agosto de 1.987.

⁴⁶⁰ A este respecto, dicho precepto establece que los traspasos realizados por los afiliados desde los planes de ahorro previsional voluntario hacia la cuenta de capitalización individual no se considerarán retiros y no estarán afectos al Impuesto a la Renta.

Pueden ser partícipes del pilar de Ahorro Previsional Voluntario los trabajadores dependientes, los trabajadores por cuenta propia, (siempre y cuando hayan optado por afiliarse al sistema de capitalización individual⁴⁶¹), y los afiliados a alguno de los regímenes de pensiones agrupados en el Instituto de Normalización Previsional⁴⁶². En el año 2.005, participaban en este pilar únicamente el 6% de los afiliados y el 11% de los cotizantes, principalmente trabajadores de ingresos altos y medios⁴⁶³.

El Ahorro Previsional Voluntario opera bajo tres instrumentos: las cotizaciones voluntarias, los depósitos convenidos, los depósitos de ahorro previsional voluntarios y la cuenta de ahorro voluntario.

Cotizaciones voluntarias: El trabajador puede disponer que una parte de su salario sea ingresado por el empresario en la Administradora de Fondos de Pensiones que designe al efecto.

Depósitos convenidos: El trabajador puede depositar en su cuenta de capitalización individual, en cualquier fondo de la administradora de fondos de pensiones en la que se encuentre afiliado o en una de las Instituciones Autorizadas, (son aquellas entidades distintas de las administradoras de fondos de pensiones que cuenten con planes de ahorro provisional voluntario autorizados por las superintendencias de

⁴⁶¹ Ley N° 19.768.

⁴⁶² La participación en el pilar de Ahorro Previsional Voluntario de aquellos trabajadores que continúan afiliados a alguno de los anteriores regímenes previsionales, actualmente administrados por el Instituto de Normalización Previsional, no modifica la regulación del régimen al que están acogidos. Estos trabajadores puede ingresar directamente depósitos de ahorro previsional voluntario en las Administradoras de Fondos de Pensiones o en alguna de las Instituciones Autorizadas. Asimismo, los empresarios pueden efectuar los depósitos convenidos en el Instituto de Normalización Previsional, para que éste lo transfiera a la Administradora de Fondos de Pensiones o a la institución autorizada que el imponente haya seleccionado, y en este caso, el Instituto de Normalización Previsional tendrá derecho al cobro de una comisión (art. 20. E, D. 3.500).

⁴⁶³ ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. “Los tres pilares que sostienen el sistema de pensiones chileno”. *Serie Estudios*, n° 47. Santiago de Chile. Año 2.005. Pág. 4.

Bancos e Instituciones Financieras o de Valores y Seguros, según corresponda⁴⁶⁴), los depósitos convenidos que hubiere acordado con su empresario con el objeto de incrementar el capital requerido que determine la cuantía de su pensión de jubilación o para financiar una pensión de jubilación anticipada, (art. 20 DL 3.500). Si estos fondos se depositan en una de las Instituciones Autorizadas, deben ser transferidos a la Administradora de Fondos de Pensiones en que se encuentre afiliado el trabajador en el momento de acceder a una pensión. Los depósitos convenidos pueden consistir en una cantidad pagada por una sola vez por el empresario al trabajador, un porcentaje mensual del salario o una cantidad fija mensual, y no tienen establecido ningún límite mínimo ni máximo. Estas sumas, en tanto se depositen en la cuenta de capitalización individual o en alguno de los planes de ahorro previsional voluntario, no constituirán remuneración para ningún efecto legal, y tampoco se considerarán renta para los fines tributarios en tanto no sean retiradas, momento en el cual estarán afectas al Impuesto de la Renta.

Depósitos de ahorro previsional voluntario : Constituidos por las sumas destinadas por el trabajador a los planes de ahorro provisional voluntario ofrecidos por alguna de las instituciones autorizadas a tal efecto, distinta de una Administradora de Fondos de Pensiones. (art. 98, n del Reglamento del D. 3.500). Son a cuenta del trabajador y puede ser ingresado directamente por el empresario a la institución designada por el trabajador mediante la transferencia de la parte que corresponda de la remuneración.

Los trabajadores pueden deducirse de la base imponible del Impuesto a la Renta las cotizaciones voluntarias y depósitos de ahorro provisional voluntario efectuados hasta una cuantía mensual equivalente a 50 Unidades de Fomento, y con un límite anual de 600 Unidades de Fomento. Asimismo, también podrán deducirse las cotizaciones

⁴⁶⁴ Art. 98. ñ del Reglamento del Decreto Ley N° 3.500 de 1.980. Con la entrada en vigor de la Ley 19.768, publicada el 7 de noviembre de 2.001, se flexibilizó la regulación en materia de ahorro previsional voluntario ampliando la participación de las instituciones que pueden administrarlo, además de las Administradoras de Fondos de Pensiones, a bancos, fondos mutuos, compañías de seguros, administradoras de fondos para la vivienda y otras que autorice la Superintendencia de Valores y Seguros.

voluntarias entregadas en una Administradora de Fondos de Pensiones y los depósitos de ahorro provisional voluntario efectuados en una institución autorizada, esto es, Bancos e Instituciones Financieras, Administradoras de Fondos Mutuos, Compañías de Seguros de Vida, Administradoras de Fondos para la Vivienda), en los términos y con los límites previstos en la legislación tributaria. (art. 20 DL 3.500)

Los fondos constituidos por las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro provisional voluntario así como el interés generado por ellos, pueden ser retirados en cualquier momento en lugar de destinarlos a mejorar la pensión de jubilación o financiar una pensión anticipada y, en este caso, la cantidad retirada estará afecta al Impuesto a la Renta. Tanto las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro provisional voluntario como los depósitos convenidos podrán retirarse como excedente de libre disposición⁴⁶⁵, y están exentos de tributación hasta un máximo legalmente determinado, siempre y cuando estos fondos tengan una antigüedad superior a los 48 meses a la fecha de determinación del excedente de libre disposición.

Los trabajadores pueden ingresar en más de una Administradora de Fondos de Pensiones el ahorro constituido mediante cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y depósitos de ahorro previsual voluntario. Asimismo, los trabajadores podrán traspasar a alguna de las instituciones autorizadas o Administradora de Fondos de Pensiones una parte de los fondos originados por sus cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y depósitos de ahorro previsual voluntario. La institución de origen será la responsable de que dichos traspasos se efectúen sólo hacia otros planes de ahorro previsual voluntario de instituciones autorizadas. Los mencionados traspasos no serán considerados retiros y no estarán afectos a Impuesto a la Renta

⁴⁶⁵ Los excedentes de libre disposición son aquellas sumas pertenecientes al ahorro del trabajador que sobrepasan el capital necesario para financiar una pensión de jubilación superior o igual al ciento veinte por ciento de la pensión mínima y al setenta por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas una vez pagada la prima correspondiente a la compañía de seguros (art. 62 DL 3.500).

Las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario y los depósitos convenidos no son considerados para la determinación del derecho a garantía estatal de pensión mínima.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones y las instituciones autorizadas están autorizadas para cobrar comisiones por la administración de los depósitos convenidos, de las cotizaciones voluntarias y los depósitos de ahorro previsional voluntario, y éstas sólo pueden consistir en un porcentaje del saldo administrado. La comisión por la transferencia de depósitos de ahorro previsional voluntario y depósitos convenidos desde una Administradora de Fondos de Pensiones hacia las instituciones autorizadas, sólo puede ser establecida como una suma fija por operación, que se descontará del depósito y deberá ser igual cualesquiera sea la institución seleccionada por el afiliado. No obstante, no se pueden establecer comisiones por el traspaso total o parcial del saldo originado en cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos desde una Administradora de Fondo de Pensiones hacia otra o hacia las instituciones autorizadas. Ninguna de las mencionadas instituciones podrá establecer comisiones por el traspaso total o parcial del saldo hacia otra o hacia una Administradora de Fondos de Pensiones (art. 20. C DL 3.500).

Los fondos acumulados por el afiliado en cualquier plan de ahorro previsional voluntario son inembargables (Art. 20. D. DL 3.500)

Cuenta de Ahorro Voluntario: A los instrumentos anteriormente descritos se le añade una segunda vía de canalización del ahorro destinado a la financiación de la vejez: la cuenta de ahorro voluntario. Cada trabajador puede efectuar de forma voluntaria depósitos, que no tienen carácter de cotizaciones previsionales a efectos fiscales, (artículo 21, DL 3.500), en la Administradora de Fondos de Pensiones en la que se encuentre afiliado. Este ahorro adicional puede incrementar la cuantía de la pensión de jubilación mediante el traspaso de todo o parte de los fondos acumulados en la cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual. Mediante el mismo procedimiento de transferencia de fondos hacia la cuenta de ahorro individual obligatorio, los afiliados pueden constituir el capital requerido para anticipar su edad de

acceso a la jubilación, (artículo 22, DL. 3.500). El remanente de los fondos que queden en la cuenta de ahorro voluntario, una vez contratada la pensión de jubilación, será de libre disposición.

La cuenta de ahorro voluntario es personal de cada afiliado e independiente de la cuenta de capitalización individual (artículo 21, DL. 3.500). Los fondos acumulados en esta cuenta de ahorro no gozan del privilegio de inembargabilidad, a diferencia de lo establecido para los depósitos de ahorro previsional voluntario, y no pueden ser considerados en la determinación del derecho a garantía estatal de la pensión mínima (artículo 22, DL. 3.500).

Anualmente, los partícipes de esta modalidad de ahorro pueden realizar hasta cuatro retiros de libre disposición con cargo a su cuenta de ahorro voluntario. Este ahorro también puede destinarse hacia objetivos distintos del previsional, y así explícitamente se establece en el art. 21 DL. 3.500, que posibilita que estos fondos puedan utilizarse para la adquisición de vivienda en los procedimientos establecidos por los Servicios de Vivienda y Urbanización. Independientemente de los retiros mencionados, los trabajadores independientes afiliados al sistema pueden traspasar mensualmente fondos de su cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual para satisfacer las cotizaciones correspondientes al pilar de ahorro obligatorio, al igual que pueden utilizar esos fondos para cubrir las cotizaciones previsionales que correspondan en la institución autorizada que designen.

Las Administradoras de Fondos de pensiones pueden cobrar comisiones por la gestión de estas cuentas de ahorro voluntario, que serán establecidas libremente por cada Administradora pero con carácter uniforme para todos los afiliados.

h. La reforma del sistema de capitalización individual: el sistema de pensiones solidarias

Con la llegada al gobierno de Michelle Bachelet, la evaluación del sistema de seguridad social volvió a un primer plano de la agenda política. En primer lugar se constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, (Comisión

Marcel), con el objetivo de que elaborara una propuesta que permitiera eliminar las deficiencias de funcionamiento del régimen de pensiones que se habían detectado, fundamentalmente en materia de cobertura efectiva y de igualdad de género. Las proyecciones sobre cobertura muestran una tendencia descendente de los beneficiarios de pensiones contributivas, del actual 65% del total de afiliados que se jubilan bajo el régimen de ahorro individual se bajará al 50% en el año 2.020. Las pensiones proporcionadas por el pilar capitalizado manifiestan igualmente carencias importantes, ya que se estima que el 60% de los beneficiarios de pensiones del sistema privado obtendrá una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado y las estimaciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones describen como el 56% del flujo anual de nuevos pensionistas entre los años 2.020 y 2.025, tendrá una pensión inferior a la mínima pero no habrán cotizado el tiempo suficiente para tener derecho a la garantía estatal, y de éstos el 65% serán mujeres⁴⁶⁶.

Posteriormente se constituyó el Comité de Ministros para la Reforma Previsional al que se le encomendó la elaboración del Proyecto de Reforma Previsional. El 19 de diciembre de 2.006 comenzó su tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional, que ha sido finalmente aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de enero de 2008, mediante la Ley 20.255 de Reforma Previsional, publicada en el Diario Oficial el 27 de marzo de 2.008.

La reforma profundiza en el modelo multipilar mediante la diversificación de las fuentes de financiación, ampliando la protección del primer pilar, cuya finalidad es de carácter asistencial, y, por tanto, extiende las obligaciones estatales y la financiación pública del sistema. En el nivel asistencial quedan integradas las prestaciones incluidas en el programa de pensiones asistenciales (PASIS), y la garantía de pensión mínima, cuyo alcance protector es muy limitado debido al nivel de exigencia de sus requisitos de acceso. El pilar voluntario se potencia a través, de medidas de carácter fiscal, al tiempo que se fomenta el desarrollo de la participación empresarial en la constitución del ahorro complementario.

⁴⁶⁶ Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional, (Proyecto N° 4742-13). Fundamentos del Proyecto: 3. La necesidad de reformar el sistema.

La nueva regulación traza varias líneas de actuación: la creación de una red de protección para los afiliados de menor renta, la incorporación de elementos que potencien la igualdad de género en el sistema, y la mejora de la administración del sistema a través del impulso de la capacidad institucional y la implantación de medidas que favorezcan la eficiencia del mercado asegurador y de la industria de los fondos de pensiones. La implantación de estas medidas se realizará con carácter gradual, finalizando el proceso de reforma en el año 2.014.

h.1. Sistema de Pensiones Solidarias

Constituye el elemento de mayor alcance de la reforma y la medida más innovadora desde la creación del sistema en el año 1.981. Se integra en el sistema como el primer nivel de protección y reemplaza al PASIS y a las pensiones mínimas garantizadas. Ofrece dos tipos de prestaciones: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Ambas prestaciones tienen modalidades específicas para cubrir las contingencias de invalidez y jubilación, (Art.1 Ley N° 20.255).

La finalidad de este pilar solidario, según propia denominación del Consejo Asesor para la Reforma Previsional, consiste en otorgar una garantía de ingresos que proteja de la pobreza en la vejez, y para ello se calcula que el valor de la pensión básica universal para una persona sin fondos acumulados en su cuenta de ahorro individual se situaría en torno a los \$75.000 pesos chilenos mensuales. Esta cuantía es superior en un 57% de la que se considera que refleja la línea de pobreza. El coste de financiación de estas prestaciones es equivalente al 1% del PIB en el año 2.025, lo que significa duplicar los recursos públicos destinados al pago de las actuales pensiones mínimas y asistenciales⁴⁶⁷.

La Pensión Básica Solidaria de Vejez es una prestación mensual de carácter no contributivo y financiado a través de recursos generales del Estado. Está dirigida a aquellos ciudadanos que no contribuyeron al sistema de capitalización obligatorio lo

⁴⁶⁷ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*. Op. Cit. Pág.20 y 29.

suficiente como para poder financiarse una pensión y que no disfrutaban de ninguna otra pensión de jubilación ni de supervivencia⁴⁶⁸.

Para ser beneficiario de la pensión básica solidaria de vejez se requiere, según lo establecido en el art. 3 de la Ley 20.255, ser mayor de 65 años, ser miembro de un grupo familiar⁴⁶⁹ perteneciente al 60%⁴⁷⁰ más pobre de la población de Chile⁴⁷¹ y acreditar un periodo mínimo de residencia en Chile de 20 años continuos o discontinuos, contados a partir de los 21 años de edad y, en todo caso, cuatro de los cuales deben estar incluidos en los cinco años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio. Los beneficiarios de pensiones pertenecientes al PASIS son traspasados directamente al Sistema de Pensiones Solidarias.

La cuantía de la Pensión Básica Solidaria será de \$ 75.000 pesos chilenos, (art.7 de la Ley N° 20.255). A partir del 1 de julio de 2.010 ésta cuantía se revisará de acuerdo con las variaciones del IPC de los últimos 12 meses y siempre que ésta variación supere el diez por ciento, (art.7 de la Ley N° 20.255).

De manera complementaria, se establece una Asignación por Muerte para aquellos beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez que acrediten carencia de recursos. Esta asignación puede ser solicitada por aquella persona que, unida o no por

⁴⁶⁸ Sólo es compatible con las pensiones satisfechas de acuerdo con las leyes N° 8.056 (gracia), 19.123 y 19.980 (Rettig), 19.234 (exonerados políticos) y 19.992 (Valech), y siempre y cuando éstas sean de cuantía inferior a la proporcionada por la Pensión Básica Solidaria, en cuyo caso la prestación será equivalente a la diferencia entre el importe de la Pensión Básica Solidaria y la pensión que estuviera recibiendo el beneficiario.

⁴⁶⁹ El art. 4 de la Ley 20.255 considera comprendidos en el grupo familiar el beneficiario, su cónyuge, los hijos menores de 18 años, los mayores de 18 años pero menores de 24 que cursen estudios regulares, y, siempre y cuando compartan con el beneficiario el presupuesto familiar, se incluyen también la madre o el padre de los hijos del beneficiario que no esté unido a él por vínculo matrimonial y sus hijos inválidos, sin límite de edad, y sus padres mayores de sesenta y cinco años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el requisito de residencia.

⁴⁷⁰ La implantación de esta cobertura es gradual. Se comenzó incorporando a los miembros de un grupo familiar que perteneciese al 40% más pobre. A partir de julio de 2.009 protegerá al 45% más pobre, en julio del 2.010, al 50% más pobre, en julio de 2.011, al 55% y finalmente en julio del año 2.012, se atenderá a los pertenecientes a las familias que se sitúen en el 60%.

⁴⁷¹ La Disposición Transitoria Primera de la Ley 20.255 establece que durante los dos primeros años se determine la situación relativa de la renta familiar mediante la utilización de la Ficha de Protección Social, gestionada a través de los municipios. A partir de julio de 2.010 se deberá acreditar según se disponga en un reglamento futuro.

vínculo matrimonial o de parentesco con el causante, acredite haber satisfecho los gastos de sepelio. El importe de esta ayuda es equivalente a tres salarios mínimos.

El Aporte Previsional Solidario de Vejez complementa las pensiones recibidas por el afiliado satisfechas de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley N° 3.500, (art. 9 Ley N° 20.255) cuya cuantía no supere los 255.000 pesos⁴⁷² y su financiación corresponde a los recursos generales del Estado. El valor de este subsidio mensual depende del importe total de las pensiones de las que sea beneficiario el afiliado⁴⁷³.

Para poder causar derecho al Aporte Previsional Solidario se requiere, además, ser mayor de 65 años, pertenecer al 60% más pobre de la población de Chile⁴⁷⁴ y acreditar una residencia mínima de 20 años, de los cuales cuatro deben estar incluidos en los cinco años anteriores a la solicitud.

h.2. Equidad de género.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma ha consistido en incorporar medidas que intensifiquen la igualdad real en el régimen de pensiones de las mujeres, tratando de compensar las distorsiones del mercado laboral que son reflejadas en el sistema al aplicar de manera estricta el mecanismo de la capitalización individual. La reforma potencia la equidad de género en el sistema a través del establecimiento del sistema de pensiones solidarias que, al estar dirigidas a la población de menores ingresos, beneficiará principalmente a las mujeres, así como con la adopción de medidas de acción positiva directa en la protección social de la población femenina, (bono por hijo, reparto de los fondos acumulados en la cuenta individual en los casos de separación y divorcio), y eliminación de las discriminaciones por género en las

⁴⁷² Para hallar el valor de las pensiones se suman todas aquellas de las que sea titular el beneficiario y la pensión de vejez o invalidez otorgada por el Decreto Ley N° 3.500 se calcula como una renta vitalicia inmediata, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses.

⁴⁷³ El Estado complementa las pensiones recibidas por el beneficiario hasta la cuantía fijada para la pensión máxima con aporte solidario. Desde el 1 de julio de 2.008 a 30 de junio de 2.009, la pensión máxima con aporte solidario queda establecida en \$70.000; desde el 1 de julio de 2.009 a 30 de junio de 2.010, \$120.000; desde el 1 de julio de 2.010 a 30 de junio de 2.011, \$150.000; desde el 1 de julio de 2.011 a 30 de junio de 2.012 \$200.000. A partir del 1 de julio de 2.012, \$255.000.

⁴⁷⁴ Se ha establecido el mismo sistema de implantación gradual del beneficio que el utilizado para las Pensión Básica Solidaria.

pensiones de supervivencia e invalidez. La nueva regulación permite superar el diseño clásico del régimen de capitalización individual con la incorporación de valores sociales tan esenciales como la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como el establecimiento de una financiación a cargo de los recursos generales del Estado con la que se extiende la responsabilidad del coste de estas medidas al conjunto de la sociedad.

Por otro lado, sigue manteniéndose uno de los principales elementos de distorsión del sistema al conservar la fijación de edades diferentes de jubilación entre hombres y mujeres. Las mujeres de edades comprendidas entre los 60 y los 65 no pueden acceder a los beneficios proporcionados por el sistema de pensiones solidarias y la finalidad de mantener esta discordancia parece ser el alentar o allanar el camino para una futura elevación de la edad de jubilación femenina. El resultado puede ser inequitativo ya que van a ser las mujeres menos favorecidas, esto es, las que no han podido acumular el volumen de ahorro suficiente para financiarse una pensión, las que vendrán obligadas a postergar su jubilación hasta la edad de acceso al sistema de pensiones solidarias, mientras que las mujeres con mayor nivel de renta podrán constituir su pensión a los 60 años, por lo que se estarían fijando, en la práctica, edades de jubilación diferenciadas según el nivel de ingresos.

Las principales medidas contenidas en la reforma en materia de igualdad son:

-Bono por hijo. Consiste, según lo dispuesto en el art. 75 de la Ley N° 20.255, en el pago de un beneficio a las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado⁴⁷⁵, que será efectivo a los 65 años de edad, y por un importe equivalente al 10% de 18 salarios mínimos mensuales cuyo valor será el vigente en el mes de nacimiento del hijo o de la fecha de adopción, (\$259.200 en diciembre de 2.008). Esta cuantía devengará una tasa de rentabilidad equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de los Fondos tipo C, descontadas las comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones, desde el mes de nacimiento del hijo y hasta que la madre cumpla 65 años⁴⁷⁶. Son beneficiarias

⁴⁷⁵ Según dispone el art. 78 de la Ley N° 20.255, en el caso de adopción tendrán derecho a la bonificación tanto las madres biológicas como las adoptivas.

⁴⁷⁶ En los hijos nacidos después del 1 de julio de 2.009, la tasa de rentabilidad se aplica, por cada mes completo, desde el mes de nacimiento del hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla

todas las mujeres que, además del cumplimiento del requisito de edad, hayan residido en Chile durante 20 años, continuos o discontinuos, de los cuales al menos cuatro deben estar incluidos en los últimos cinco anteriores a la solicitud y que se jubilen bajo el régimen establecido por el Decreto Ley N° 3.500, las beneficiarias de una Pensión Básica Solidaria De Vejez, y aquellas que perciben una pensión de supervivencia del Decreto Ley N° 3.500 o del INP, (art. 75 de la Ley N° 20.255). El bono por hijo comenzará a pagarse a partir del 1 de julio de 2.009.

-Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad. La legislación matrimonial, (art. 62 de la Ley N° 19.947, sobre Matrimonio Civil) contempla la posibilidad de indemnizar al cónyuge desfavorecido por su dedicación al cuidado del hogar, y, en base a esta previsión, la reforma dispone que en los casos de nulidad o divorcio el juez competente pueda ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de ahorro individual del cónyuge que deba compensar a la del cónyuge compensado, independientemente de cual sea el régimen económico del matrimonio, (art. 80 de la Ley N° 20.255). En el caso de que éste no sea titular de una cuenta de ahorro individual, el traspaso se realizará a una cuenta de capitalización voluntaria que se abriría a estos efectos. El valor de los fondos transferidos no puede superar el 50% respecto de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual durante el matrimonio.

-Eliminación de las desigualdades por género en las pensiones de supervivencia, (art. 85 de la Ley N° 20.255). Se dispone la supresión del requisito de invalidez para que el hombre pueda optar a la pensión de viudedad. También podrán ser beneficiarios de esta prestación el padre soltero de hijos legalmente reconocidos que viva a expensas de la causante.

- Seguro de Invalidez y Supervivencia: Se iguala la edad máxima de cobertura de estos seguros en 65 años para hombres y mujeres⁴⁷⁷.

los 65 años. La tasa de rentabilidad, en los supuestos de hijos nacidos antes de dicha fecha, se aplica desde el 1 de julio de 2.009 y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad.

⁴⁷⁷ Con anterioridad a esta reforma, las mujeres estaban protegidas por estos seguros únicamente hasta los 65 años aún cuando continuaran con su actividad laboral.

- Salario mínimo imponible para las trabajadoras al servicio del hogar familiar. A partir de marzo de 2.009, los empresarios no podrán cotizar por estas trabajadoras cuantías menores a las correspondientes al salario mínimo fijado para jornada completa.

h.3. Medidas encaminadas a incrementar el volumen de afiliados y cotizantes al sistema.

-Ayudas dirigidas a los trabajadores con edades comprendidas entre 18 y 35 años que tengan ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo, (lo que representa \$238.500 pesos chilenos, a enero 2.009). Esta medida está constituida por dos componentes: un subsidio a la cotización y un subsidio a la contratación, (art. 82 de la Ley N° 20.255). La finalidad es facilitar que aquellos trabajadores jóvenes con salarios equivalentes al salario mínimo alcancen una cotización total de hasta el 15% de su remuneración y un incentivo al contrato de hasta un 5% de su salario. Se entregará durante los 24 primeros meses de empleo, continuos o discontinuos, de cada trabajador.

El subsidio a la cotización consiste en una transferencia mensual directa en la cuenta de ahorro individual del trabajador por un importe equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo, (\$7.950 a enero 2.009). Este subsidio no está sujeto al cobro de comisiones por parte de la Administradora de Fondos de Pensiones en la que se encuentre afiliado el trabajador. Entra en vigor a partir del 1 de julio de 2.011.

El subsidio a la contratación está dirigido a los empresarios de estos trabajadores y su importe, de carácter mensual, es equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un salario mínimo mensual (\$7.950 a enero 2.009). El empresario deberá, para tener derecho al pago de este beneficio, ingresar en la Administradora de Fondos de Pensiones correspondiente las cotizaciones íntegras del trabajador. Comenzó a aplicarse el 1 de octubre del 2.008.

- Afiliación obligatoria de los trabajadores autónomos. Los trabajadores independientes habían quedado excluidos de la afiliación en el Decreto 3.500 y la normativa actual extiende la obligatoriedad de la integración en el sistema a este grupo de trabajadores. La reforma va dirigida principalmente a los profesionales liberales y

trabajadores autónomos cualificados ya que la obligatoriedad queda vinculada a su inclusión en el art. 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, aplicable a los contribuyentes “por honorarios”. Por otro lado, se excluye de esta integración a los trabajadores independientes afiliados a algunas de las instituciones de previsión administradas por el INP, de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile o en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. Esta nueva regulación se irá implantando de manera gradual y durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2.012 y 31 de diciembre de 2.014 estos trabajadores no están obligados a afiliarse si así lo manifiestan expresamente. El 1 de enero de 2.012, la obligación de cotizar únicamente se extiende al 40% de la renta imponible, durante el año 2.013, la tasa de cotización se aplicará al 70% de la renta imponible, y en el año 2.014 se aplicará al 100%. A partir del año 2.015 todos los trabajadores independientes a los que les sea de aplicación el art. 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vendrán obligados a cotizar por el 100% de sus ingresos imponibles, con excepción de aquéllos que en el año 2.012 tuvieran 55 años o más, en el caso de los hombres, y al menos 50 años en el de las mujeres.

De manera complementaria se prevé la posibilidad de que los trabajadores independientes contraten el seguro de salud y, con la mutua de su elección, el seguro de accidentes laborales y enfermedades profesionales.

- Afiliación voluntaria. La nueva regulación prevé la figura del afiliado voluntario con el objetivo de extender la cobertura del sistema a personas que realizan actividades no remuneradas. No existe la obligación de cotizar mensualmente sino que se puede realizar con la periodicidad que el afiliado voluntario desee. Las cotizaciones pueden ser satisfechas por un tercero, y en este caso no se le aplica ningún beneficio tributario ya que no se le reconoce el carácter de cotizaciones previsionales a los solos efectos de la Ley sobre el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Los trabajadores dependientes cuyo cónyuge decida afiliarse voluntariamente al sistema pueden autorizar a su empresario para que le descuenta de su remuneración la cotización relativa al cónyuge y la ingrese en la cuenta individual voluntaria de éste. No se aplicará el límite máximo imponible (fijado actualmente en 60 UF) a estos afiliados, únicamente se tendrá en cuenta a los efectos de la cobertura del seguro de invalidez y supervivencia. Entró en vigor el 1 de octubre de 2.008.

La afiliación voluntaria permite el acceso al seguro de invalidez y supervivencia en los supuestos en los que el afiliado haya cotizado el mes anterior al siniestro, así como, si se cumple el resto de requisitos, al sistema de pensiones solidarias.

- Aporte previsional voluntario colectivo, (art. 91.13 de la Ley N° 20.255). La reforma amplía las posibilidades del ahorro previsional voluntario a través de la creación de un mecanismo de ahorro previsional voluntario colectivo, por el que los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empresarios. Comenzó a aplicarse el 1 de octubre de 2008.

El empresario y los trabajadores pueden pactar de manera voluntaria la creación de un plan previsional, que se formalizará a través de una Administradora de Fondos de Pensiones, entidades bancarias, compañías de seguro, administradoras de fondos mutuos y de inversión y administradoras de fondos para la vivienda. El contrato con la entidad gestora puede contemplar un periodo mínimo de mantenimiento de los fondos en dicha institución y una vez finalizado éste, los trabajadores pueden traspasar su saldo a un plan de aporte previsional voluntario de carácter individual o colectivo. Se permite establecer un periodo mínimo de permanencia en la empresa para que el trabajador adquiera la condición de titular de los fondos.

A través de estos planes se pueden pactar aportaciones tanto del empresario como de los trabajadores o únicamente del empresario. En el primer caso los planes no pueden contener cláusulas discriminatorias entre los trabajadores en lo referente al derecho de acceso al plan ni en la cuantía de la aportación empresarial y únicamente en aquéllos supuestos donde el único obligado a la aportación sea el empresario, éste podrá establecer criterios diferenciaciones en cuanto a su cuantía y disponibilidad de los fondos entre los trabajadores.

- Con la finalidad de promocionar la financiación del ahorro previsional individual, se establecen un conjunto de medidas que contienen beneficios tributarios y una bonificación estatal para los aportes previsionales individuales y colectivos de carácter voluntario. Esta bonificación fiscal supone el 15% del ahorro previsional voluntario, tanto individual como colectivo, acumulado durante el año en curso y con el límite de diez veces el total de cotizaciones obligatorias efectuadas por el trabajador en el mismo periodo.

h.4. Medidas dirigidas a incrementar la eficiencia del sistema

- Desarrollo de la estructura institucional pública del sistema de previsión social. Prevé la creación de varios organismos con la finalidad de perfeccionar la administración del sistema de seguridad social. Estos son:

-Superintendencia de Pensiones. Entidad sucesora de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Su creación tiene como finalidad unificar en un organismo público el control del Sistema de Pensiones Solidarias, de los sistemas contributivos obligatorios y del régimen voluntario.

-Consejo Consultivo Previsional: Asesorará al ejecutivo en aquellas materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

- Consejo Técnico de Inversiones. Su actividad consiste en efectuar informes y propuestas respecto de las inversiones de los Fondos de Pensiones, con la finalidad de favorecer la consecución de una adecuada rentabilidad y seguridad para los Fondos, (art. 167 de la Ley N° 20.255).

-Instituto de Previsión Social. Será el organismo responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los Centros de Atención Previsional Integral que formarán parte del Instituto de Previsión Social y se encargarán de atender a los afiliados para garantizarles el ejercicio de sus derechos y el acceso a la información relevante del sistema y de su situación particular. Asumirá las funciones del Instituto de Normalización Previsional en materia de administración de los regímenes de las antiguas cajas de previsión social.

- Promoción de la rentabilidad del sistema de capitalización. Se prevé la implantación de un conjunto de medidas encaminadas al desarrollo de la diversificación de la inversión y el incremento de las opciones de inversión en instrumentos extranjeros, (art. 91.31 y ss de la Ley N° 20.255).

- Incremento de la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones. El objetivo principal es lograr una reducción del importe de las comisiones. La medida más relevante consiste en realizar anualmente, a partir del año 2.009, un procedimiento de licitación para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización

individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional, (art. 160 y ss de la Ley N° 20.255). Se propone que los trabajadores que ingresen en el mercado laboral sean asignados obligatoriamente a la Administradora de Fondos de Pensiones que ofrezca la comisión de menor cuantía en concepto de depósito de cotizaciones, que además estará obligada a aplicar esta comisión a los afiliados que pertenecieran a la Administradora antes del periodo de licitación. Los afiliados deberán permanecer en la Administradora adjudicataria el periodo que establezcan las bases de licitación, que no podrá ser inferior a 24 meses, aunque podrían traspasar su cuenta a otra Administradora si ésta ofrece comisiones de menor cuantía o si la diferencia entre las comisiones no compensa una menor rentabilidad.

- Modificaciones en la estructura de comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Se eliminan las comisiones fijas, que hasta ahora se descontaban del saldo de la cuenta individual del trabajador, (art. 91.16 y 91.21 de la Ley N° 20.255). Esta medida facilita la comparación de los costes derivados la gestión de las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones por parte del afiliado, y por tanto, favorecerá la competencia entre estas entidades.

- Traspaso del pago del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia al empresario. En la regulación del Decreto Ley 3.500, al trabajador se le descontaba de su salario el pago de estos seguros. A partir de julio de 2.008, es el empresario el que debe satisfacer su importe, por lo que el trabajador contará con un mayor salario neto.

3. El sistema mexicano.

a. El proceso de reforma del sistema de seguridad social.

La Ley del Seguro Social de 12 de diciembre de 1995, reformadora del sistema de seguridad social, entró en vigor el 1 de julio de 1997. Con esta reforma se establece un régimen de pensiones basado en la capitalización individual, en la línea de la instaurada en Chile, y constituye un punto de inflexión sobre los principios que tradicionalmente han uniformado el sistema de protección social mexicano. Desde sus inicios, el modelo de protección social mexicano se caracterizó por estar presidido por los principios de solidaridad y universalidad, erigiéndose el Estado como el sujeto responsable de la administración en cuanto a la gestión, control, determinación y cuantificación tanto de las cotizaciones como de las prestaciones que ofrecía el sistema de seguridad social. Por el contrario, la reforma de 1995 acoge unos fundamentos diametralmente opuestos, y así el nuevo sistema se estructura a partir del ahorro acumulado en cuentas individuales financiado mediante cotizaciones definidas, cuya gestión se encomienda a entidades privadas y se margina el principio de solidaridad hasta quedar constituido como un elemento accesorio del sistema a través de la cuota social.

Aunque ya en la Constitución de 1917 se esbozó el nacimiento de una futura seguridad social, y así su art. 123 amparaba *“el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social”*⁴⁷⁸, no es hasta 1943 cuando se promulga la Ley del

⁴⁷⁸ MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN. *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Cit. Pág.18 y 19 y nota 26, describe como en 1929 fue modificado el art. 123 de la Constitución con el objetivo de centralizar el sistema y permitir la asunción de responsabilidades en esta materia por parte del Estado, aunque como señala esta

Seguro Social y se crea el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)⁴⁷⁹. En 1944 se estableció el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM). Se trataba de un régimen de prestaciones definidas⁴⁸⁰ gestionado por el Instituto Mexicano de Seguridad Social y que daba cobertura a los trabajadores del sector privado y a los trabajadores por cuenta propia, aunque para estos últimos la afiliación era voluntaria. La Ley del Seguro Social de 1973 amplió la cobertura dando entrada a mecanismos no contributivos de protección social. En 1995 el número total de afiliados al IMSS era de 10 millones que representaba el 29,6% de la Población Económicamente Activa y el 80% de la fuerza laboral en el sector formal⁴⁸¹.

En 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que continuaban manteniendo un régimen propio de seguridad social, regulado por la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 1 de enero de 1984. De igual forma, continuaban manteniendo un régimen propio de seguridad social los miembros de las fuerzas armadas y los trabajadores del sector petrolero en la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX)⁴⁸².

autora, la Ley Federal del trabajo de 1931 no reguló el establecimiento de las cajas de seguridad social y el régimen de previsión sobre los riesgos derivados del trabajo quedó en manos del empresario y de su capacidad económica.

⁴⁷⁹ Gestionado por una comisión tripartita e igualitaria compuesta por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. INSTITUTO MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, *60 años de servir a México*, año 2.002. Pág. 3.

⁴⁸⁰ Aunque, como ocurrió con otros sistemas, comenzó configurándose mediante una modalidad de financiación capitalizada para terminar convirtiéndose en un régimen de reparto. El sistema chileno, en sus inicios, se estableció como un régimen de capitalización parcial y prestaciones definidas, pero al consumir las necesidades financieras los excedentes que pudieran dirigirse a la capitalización, funcionó como un régimen de reparto. En México, el régimen de pensiones operaba bajo el modelo de capitalización parcial o capitalización con prima media uniforme, y de prestaciones definidas, y fue transformado en 1973 en un régimen de reparto. Al igual que en Chile, la opción por el cambio fue consecuencia del grave desequilibrio financiero derivado de la mala gestión de las reservas que no fueron invertidas de la forma legalmente prevista e incluso fueron destinadas a paliar déficit de otros seguros de IMSS. SALES SARRAPY, CARLOS; SOLÍS SOBERÓN, FERNANDO Y VILLAGÓMEZ AMEZCUA, ALEJANDRO “La reforma la sistema de pensiones: el caso mexicano”, *Gaceta de Economía*, Suplemento *La Reforma a la Seguridad Social en México*, México, año 2, n° 4, 1.997, pág. 17.

⁴⁸¹ MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN. *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Cit. Pág. 27 y nota 50.

⁴⁸² Estos regímenes se caracterizan como de beneficios definidos y adolecen de importantes desequilibrios financieros. En este sentido, el CEFEP señala como el déficit actuarial que

A finales de la década de los 80, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la North America Free Trade Agreement, (NAFTA), condicionaron la concesión de sus préstamos a la aplicación de una serie de medidas de ajuste estructural, que tenían como objetivo aliviar la presión presupuestaria del Estado. Dentro de estas acciones políticas de carácter liberal se planteó una reforma del sistema de seguridad social encaminada a contribuir a incrementar la tasa de ahorro nacional, que se diagnosticó como una de las principales causas de la debilidad de la economía mexicana⁴⁸³. Aunque en un primer momento la propuesta de reforma fue la transición hacia el modelo chileno, el gobierno de Carlos Salinas se opuso a un modelo tan radical y finalmente la regulación que se aprobó tuvo un alcance mucho menor⁴⁸⁴. En 1992 se implantó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), configurado como un seguro de carácter obligatorio y complementario del régimen obligatorio del Instituto Mexicano de la Seguridad Social. Se estructuraba mediante la cuenta de ahorro individual⁴⁸⁵ de cada trabajador en la que el empresario cotizaba un 2% del salario base para financiar una mejora en la cuantía de las pensiones ofrecidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social. El capital ahorrado y los intereses que generasen eran rescatados por el trabajador, en un solo pago o mediante la contratación de una renta vitalicia en el momento de su jubilación, cuando causasen derecho a una pensión de invalidez y por fallecimiento del afiliado. Las entidades bancarias depositarias de estas cuentas de retiro debían transferir los fondos al Banco de México. El Estado federal asumía estas sumas en calidad de préstamo por el que pagaba mensualmente una tasa de interés

presentan algunos de estos sistemas de pensiones constituye una deuda implícita del Estado, en CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados), *El Sistema de pensiones (Afores) en México, 1.997-2.003*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero de 2.004, Pág. 6.

⁴⁸³ La baja tasa de ahorro nacional ha sido señalada como una de las causas principales del escaso nivel de inversión productiva y de la vulnerabilidad de la economía mexicana a los flujos de capital extranjero. En este sentido, SOLÍS SOBERÓN, F; VILLAGÓMEZ, A. "Domestic savings in México and pension system reform." *Documento de Trabajo* n° 66, Centro de Investigación y Docencias Económicas. México. 1.997. Pág. 6.

⁴⁸⁴ BROOKS, SARAH. "International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America." *Op. Cit.* Pág. 82 a 84.

⁴⁸⁵ La cuenta individual estaba integrada por dos subcuentas: la subcuenta de retiro y la subcuenta de vivienda. Esta última era administrada por el INFONAVIT y se financiaba mediante la cotización por parte del empresario de un 5% mensual del salario base de cotización.

mínima del 2% anual ajustado a la inflación. Esta reforma no alcanzó los objetivos previstos, fundamentalmente por las dificultades administrativas del diseño del sistema.

Uno de los principales motivos que impulsaron el establecimiento del nuevo régimen de pensiones era el desequilibrio financiero por el que atravesaba el sistema, cuyo origen lo encontramos en diferentes factores. La cuantía de las cotizaciones había alcanzado el límite de absorción por el mercado laboral y cualquier incremento sobre ella podría distorsionar su funcionamiento⁴⁸⁶. Por otro lado, los ingresos del sistema eran insuficientes para cubrir las necesidades de gasto producido por la extensión de la cobertura. No existía ninguna vinculación entre la cuantía de las cotizaciones y las prestaciones⁴⁸⁷ y presentaba graves distorsiones redistributivas. De forma paralela se le concedió una especial importancia a los efectos accesorios de una reforma de carácter privatizador, como la incidencia en los niveles de ahorro nacional, en las consecuencias dinamizadoras sobre los mercados financieros y en la esperada disminución del volumen relativo del sector informal sobre la estructura laboral del país⁴⁸⁸, con la finalidad de que el nuevo régimen colaborase en el alivio de las deficiencias estructurales de la economía mexicana. El nuevo sistema fue aprobado por el gobierno de Ernesto Zedillo, y fue financiada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que también prestaron asistencia técnica a la comisión de expertos de economistas mexicanos que elaboraron su regulación.

El sistema de seguridad social, que era administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se dividía en cuatro ramas: Enfermedades y Maternidad;

⁴⁸⁶ Las estimaciones sobre el cálculo de las necesidades recaudatorias para el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema manifestaban un incremento de las cotizaciones del 23,3% del salario base en el año 2.030. MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Cit. Pág. 36.

⁴⁸⁷ La pensión promedio pagada por el Instituto Mexicano de Seguridad Social bajo el régimen de IVCN era de 30 años (18 años de jubilación y 12 por viudedad) y para obtener este derecho el trabajador venía obligado a cotizar por un mínimo de 10 años. Bajo esa regulación, un trabajador que cotizaba durante 10 años, con una tasa de un 4% del salario, adquiriría el derecho a una pensión de jubilación de cuantía equivalente al 100% del salario promedio recibido en los últimos 5 años, y nunca inferior al salario mínimo vigente. MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Cit. Pág. 37.

⁴⁸⁸ CEFN (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados), *El Sistema de pensiones (Afores) en México, 1.997-2.003*, Op. Cit. Pág. 6.

Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; Riesgos del Trabajo y Guarderías. Con el sistema vigente el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte se ramifica en dos seguros diferenciados: el Seguro de Invalidez y Vida (IV) y el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). La organización, administración y fiscalización del Seguro Social sigue correspondiendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, que se configura como un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios (art. 5 de la ley del seguro social).

b. Afiliación

Se establece la afiliación obligatoria al sistema de los trabajadores dependientes y de los miembros de sociedades cooperativas de producción⁴⁸⁹, (art.12 LSS). Los afiliados al anterior sistema fueron incorporados al nuevo, no se les dio la posibilidad de optar entre ambos, a diferencia del procedimiento establecido en la implantación de la reforma chilena. El IMSS, que continua siendo el órgano responsable del control de la afiliación, simplemente traspasó los trabajadores inscritos en su registro al nuevo sistema. La LSS deja abierta la posibilidad al Gobierno de extender la obligatoriedad de afiliación a cualquier otro sector, (art.12 LSS).

Pueden afiliarse voluntariamente al sistema los siguientes grupos (art.13 LSS):

- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- Los trabajadores domésticos;
- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

⁴⁸⁹ Los miembros de las fuerzas armadas, los empleados federales y los trabajadores del petróleo están excluidos de la reforma, de forma que mantienen sus antiguos programas. MESA-LAGO, CARMELO. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas.” Op.Cit. Pág. 89.

- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

La incorporación al sistema de estos trabajadores se establece mediante convenio con el Instituto Mexicano de Seguridad Social, en el que se determinarán los elementos configuradores de este aseguramiento, como su vigencia, la cuantía de las cotizaciones, sujetos obligados al pago de las cuotas, prestaciones,..(Art. 14 y 222 a 233 LSS). Las cotizaciones se realizan por anualidades adelantadas (aunque el art. 224 de la LSS permite que el Instituto Mexicano del Seguro Social autorice una periodicidad diferente en atención a las características de orden económico y de organización de los grupos solicitantes). Este convenio se puede suscribir de forma individual o colectiva, mediante solicitud de los interesados. Los sectores que tenían establecido en el anterior sistema la afiliación obligatoria y en cambio en el nuevo se les permite afiliarse de manera voluntaria, como fue el caso de comuneros, ejidatarios,.. , pudieron optar entre continuar en el régimen anterior o suscribir un convenio con el Instituto Mexicano de Seguridad Social para incorporarse en el nuevo sistema.

c. Cotización.

El empresario (y el Estado en cuanto a la aportación estatal), transfiere el importe correspondiente a los aportes patronales y del trabajador al Instituto Mexicano del Seguro Social (Art.15 LSS), que es el responsable de depositarlo en la cuenta individual de cada trabajador abierta en la entidad escogida previamente por éste.

La responsabilidad del pago de las cotizaciones recae sobre el empresario, reteniendo del salario la cantidad que corresponda. Como sanción al empresario, en el supuesto de que no satisfaga las cotizaciones en el plazo legalmente previsto sólo podrá descontar al trabajador cuatro cotizaciones semanales acumuladas, quedando las restantes a su cargo (art. 38 LSS). Los empresarios pueden solicitar el pago aplazado de

las deudas sociales y, en estos supuestos, los recargos generados se ingresarán en la cuenta individual del trabajador.

El capital ahorrado en esta cuenta es propiedad del trabajador, aunque se limita su capacidad de disposición, por lo que se prohíbe constituir una garantía sobre ellos. La cuenta individual de cada trabajador está compuesta por cuatro subcuentas: subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; subcuenta de vivienda, subcuenta de aportaciones voluntarias y subcuenta de aportaciones complementarias de retiro.

Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Los fondos acumulados en estas cuentas provienen de las aportaciones del trabajador, empresario y el Estado en las siguientes proporciones (Art. 168 LSS):

- Retiro: constituida por la aportación del empresario de un 2% del salario base de cotización. Tiene su origen en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que fue absorbido por el nuevo sistema.
- Cesantía en edad avanzada y vejez: financiada por las cotizaciones del trabajador (1.125%), del empresario (3.15%) y del Estado (0.225%).
- Cuota social: Se trata de una aportación estatal consistente en un 5,5% del salario mínimo general por cada día de salario cotizado.

Subcuenta de vivienda: El empresario viene obligado al pago del 5% del salario base de cotización que es depositado en esta subcuenta. Las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega del ahorro acumulado en la subcuenta de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), para destinarlos a la financiación de créditos para la adquisición de viviendas.

Subcuenta de aportaciones voluntarias: Tanto el empresario como el trabajador pueden ingresar en esta subcuenta cantidades adicionales y voluntarias, sin limitación

máxima ni mínima⁴⁹⁰, con la finalidad de mejorar el importe de la pensión de jubilación (art. 79 LSAR y art. 192 de la LSS). Los afiliados pueden retirar fondos de esta subcuenta hasta dos veces al año.

Subcuenta de aportaciones complementarias de retiro⁴⁹¹: Constituida por las aportaciones voluntarias del trabajador o del empresario. El afiliado sólo puede rescatar estos fondos cuando tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias (art. 74 LSAR).

La cuantía de las contribuciones del trabajador y del empresario (que, a diferencia de Chile, no fue suprimida), no se vio alterada con ocasión de la reforma. La única modificación consistió en el incremento de la aportación estatal, de forma que se mantuvo la aportación del 4,5% realizada por el trabajador, el empresario y el Estado y la del 2% patronal que financiaba la subcuenta de retiro del sistema SAR. La cotización que sufraga las pensiones de jubilación financiadas mediante las cuentas individuales asciende a un 6,275% del salario base de cotización⁴⁹², y de esta cantidad un 5,15% corresponde al empresario y un 1,125% al trabajador, (artículo 168 LSS). El art. 28 LSS establece como límite máximo de cotización el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva (art.28 LSS), y se determina por las reglas establecidas en los art. 30 a 36 LSS. A su vez el Estado transfiere mensualmente a la cuenta individual de cada trabajador asegurado la cantidad equivalente al 5,5 por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado, en

⁴⁹⁰ Aunque sí existen limitaciones en cuanto a la cuantía deducible del Impuesto sobre la Renta, consistentes en la posibilidad de deducción de un importe equivalente máximo de hasta cinco salarios mínimos anuales, y siempre y cuando este ahorro se destine a la financiación de una pensión, esto es, que no sea retirado anticipadamente.

⁴⁹¹ Aunque el art. 159. I de la LSS únicamente enumera como integrantes de la cuenta individual las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias, la subcuenta de aportaciones complementarias se creó por la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro y aparece regulada en sus art. 74 y 79.

⁴⁹² El salario base de cotización se integra por el total de las percepciones que el trabajador reciba, con un límite superior equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva

concepto de cuota social, así como un importe equivalente al 7,143% de la cuota patronal en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Los recursos acumulados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez son inembargables en su totalidad, por el contrario, los fondos que integran las subcuenta de aportaciones complementarias de retiro son inembargables hasta una cantidad equivalente a veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada subcuenta, (art. 79 LSAR), y el ahorro acumulado en la subcuenta de aportaciones voluntarias es embargable (art. 169 LSS).

d. Mecanismo de transición

Los trabajadores que habían cotizado al régimen anterior pueden optar, en el momento de acceder a la pensión de jubilación, por calcular la cuantía de su pensión según el sistema que más les beneficie, y, a tal efecto, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, a solicitud de cada trabajador, calculará estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes. Si elige determinar la cuantía de su pensión según el anterior sistema, el saldo acumulado en su cuenta de la Administradora de Fondos para el Retiro se transfiere al Tesoro⁴⁹³. De esta forma, el Estado se responsabiliza de las pensiones⁴⁹⁴ que se encuentren en curso de pago, de las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y de las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el anterior sistema⁴⁹⁵ (art. tercero transitorio de la LSS). No existe un

⁴⁹³ El afiliado puede rescatar los fondos acumulados de acuerdo con el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) desde 1.992 hasta 1.997, independientemente de la opción que escoja. También conservarán su derecho sobre los fondos acumulados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

⁴⁹⁴ La CEPAL subraya los problemas económicos que le puede causar al Estado el hecho de no haber limitado la cuantía de los traspasos que puede hacer cada jubilado. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Op. Cit. Pág. 49.

⁴⁹⁵ En este sentido el art. transitorio segundo del decreto por el que se reforma el artículo noveno transitorio del decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a las leyes general de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las agrupaciones financieras, de instituciones de crédito, del mercado de valores y federal de

reconocimiento explícito de las cotizaciones realizadas al anterior sistema de forma similar al Bono de Reconocimiento chileno, aunque se tienen en cuenta para cubrir el periodo de cotización mínimo exigido para tener derecho a la pensión de jubilación.

e. Administradoras de Fondos para el Retiro.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) administran las cuentas de capitalización donde se depositan las aportaciones realizadas por el trabajador, el empresario y el Estado⁴⁹⁶. Estas entidades pueden ser privadas o públicas, de hecho, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene su propia Administradora de Fondos para el Retiro. Las funciones básicas de las Administradoras de Fondos para el Retiro consisten en la administración de las cuentas individuales, proporcionar información al afiliado sobre el saldo y el estado de su cuenta, efectuar los traspasos de la cuenta entre las Administradoras de Fondos para el Retiro, tramitar los retiros, administrar la modalidad pensiona de retiros programados,.. (Art. 18 LSAR). La inversión de los fondos acumulados en estas cuentas se realiza por la Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORE), de elección del trabajador, y registran el resultado de esta inversión en la cuenta individual. Las SIEFORES tienen como objeto exclusivo la inversión del capital acumulado en las

protección al consumidor, publicado el 23 de mayo de 1.996, así como los artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado el 10 de diciembre de 2.002, establece que “Los recursos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada vejez, previsto en la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1 de julio de 1.997, con excepción de los correspondientes al ramo de retiro, de aquellos trabajadores o beneficiarios que, a partir de esa fecha, hubiesen elegido pensionarse con los beneficios previstos bajo el régimen anterior, deberán ser entregados por las administradoras de fondos para el retiro al Gobierno Federal, mientras que los recursos correspondientes al ramo de retiro de la mencionada subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de dichos trabajadores deberán ser entregados a los mismos o a sus beneficiarios, según sea el caso, en los términos previstos en el presente Decreto.”

⁴⁹⁶ Las Administradoras de Fondos para el Retiro son definidas en la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR), en la redacción de 10 de diciembre de 2.002, como “entidades financieras que se dedican de manera exclusiva habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran en los términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión”. Las AFORES que a fecha de enero de 2.009 están operando son Inbursa, Invercap, Azteca, IXE, Metlife, XXI, Banorte Generali, Profuturo GNP, HSBC, Bancomer, ING, Principal, Banamex, Coppel, Afirme-Bajío, Scotia, Ahorra Ahora y Argos.

cuentas individuales de los trabajadores y están administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, (Art. 39 y siguientes de LSAR). Su capital está suscrito enteramente por las AFORES, mediante los ahorros acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores. Cuando una Administradora de Fondos para el Retiro administre más de una Administradoras de Fondos para el Retiro, el trabajador podrá elegir entre las que opere su Administradora. Cada trabajador elegirá libremente la Administradora de Fondos de Pensiones que administre su cuenta individual. El asegurado puede traspasar los fondos de su cuenta individual a otra Administradora de Fondos para el Retiro una vez al año (Art. 178) y siempre que se produzca una modificación del régimen de inversión o de comisiones.

En 1.998 los afiliados a las distintas Administradoras de Fondos para el Retiro superaban los 12 millones⁴⁹⁷, y los datos relativos a diciembre de 2.003 señalan que las Administradoras tenían ya 31,4 millones de trabajadores afiliados. Ahora bien, los datos de afiliación se realizan a partir del número de cuentas registradas en las distintas AFORES, por lo que hay que depurar las estadísticas de afiliación teniendo en cuenta que existen 11,3 millones de cuentas inactivas y otras tantas de cuentas intermitentes, y que del total de trabajadores registrados, 6,7 millones tienen aportaciones todos los bimestres y 1,1 millones de nuevos activos. Por tanto los trabajadores afiliados que cotizan regularmente al régimen de ahorro individual obligatorio, en base al volumen de cuentas activas, llegarían a los 7,8 millones en diciembre de 2.003⁴⁹⁸. En abril de 2.007, el número total de cuentas abiertas en las distintas Administradoras asciende a 37.270.686 pero el número de cotizantes activos es de 14.298.782⁴⁹⁹.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro se financian mediante el cobro de comisiones a sus afiliados. Las comisiones por administración de las cuentas individuales pueden consistir en un porcentaje sobre el valor de los activos administrados, sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas o sobre ambos conceptos y deben ser autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para

⁴⁹⁷ CAJIGA ESTRADA, GERARDO. "La reforma al sistema previsional mexicano". Documento presentado en la Conferencia de Estocolmo "El futuro de la Seguridad Social", AISS, 1.998. Pág. 176.

⁴⁹⁸ Datos de CEFEP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados), *El Sistema de pensiones (Afores) en México, 1.997-2.003*, Op. Cit. Pág. 9.

⁴⁹⁹ Datos de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Retiro (AMAFORE), disponibles en www.amafore.org/paginas/informacion/estadisticas.htm.

el Retiro, (CONSAR). Las Administradoras no podrán cobrar comisiones por el traspaso de las cuentas individuales entre sociedades de inversión ni por entregar los fondos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de supervivencia. Las cuentas individuales inactivas solo pueden ser objeto de comisión en atención a su saldo acumulado. Las Administradoras pueden cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen, aunque deben establecer las mismas comisiones por servicios similares prestados por SIEFORES del mismo tipo. El establecimiento de comisiones no debe representar discriminación para ningún trabajador, sin perjuicio de los incentivos que se otorguen por permanencia o por ahorro voluntario⁵⁰⁰. Con el objeto de proteger los derechos de los afiliados se establece que en el supuesto de que una AFORE realice una modificación su estructura de comisiones que implique un aumento en su cuantía, el trabajador puede traspasar su cuenta de ahorro a otra Administradora. En los supuestos de fusión entre dos o más Administradoras se exige que prevalezca la estructura de comisiones más beneficiosa para el trabajador, (Art. 37 LSAR).

Al contrario de lo establecido en el sistema chileno, donde se exige a las Administradoras la obtención de un rendimiento mínimo del ahorro de los afiliados y el Estado es responsable del pago al trabajador de la diferencia entre la rentabilidad alcanzada y la mínima requerida, México no ha incorporado al sistema de ahorro individual una garantía de rentabilidad mínima que proteja al afiliado de los efectos inflacionistas sobre sus fondos acumulados.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es el organismo encargado de inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, así como de regular lo concerniente a las entidades que actúan dentro de los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, funcionamiento, operaciones y participación en el sistema, (sus funciones vienen enumeradas en el art. 90 LSAR). Fue creada en el año 1.994 como entidad responsable del control del Sistema de Ahorro para

⁵⁰⁰ Con la finalidad de promover el ahorro de los trabajadores a través de las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, el art. 79 LSAR posibilita a las Administradoras para que otorguen incentivos en las comisiones por la permanencia de sus aportaciones.

el Retiro (SAR) mediante la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de 22 de julio de 1.994. En los órganos de gobierno de esta institución están representados los trabajadores, los empresarios y el Gobierno

f. Estructura de la pensión de jubilación en el sistema mexicano.

El esquema teórico multipilar mexicano sigue el modelo chileno con el establecimiento de un pilar de ahorro obligatorio de carácter individual y dos pilares, uno asistencial y otro compuesto por el ahorro voluntario que complementan el funcionamiento de éste. Las diferencias entre ambos sistemas aparecen en la regulación específica de cada prestación y en la incorporación de la cuota social en el pilar de ahorro individual obligatorio, que es un mecanismo singular de este modelo, y que supone la intervención estatal directa en la capacidad de ahorro sobre la que se construye el pilar financiado y que permite suavizar los efectos de la capitalización pura para los trabajadores de menor capacidad adquisitiva.

Cuadro 10. Régimen de jubilación mexicano

	Administración	Financiación	Cobertura
<u>P. Ahorro individual voluntario</u> Aportaciones voluntarias y complementarias de retiro	Privada (AFORES)	Aportaciones del empresario y del trabajador	Afiliados al sistema de ahorro individual obligatorio
<u>Pilar de ahorro individual obligatorio</u>	Privada (AFORES)	Cotizaciones Impuestos (cuota social y aporte estatal)	Trabajadores afiliados al sistema de ahorro individual
<u>Pilar asistencial</u> G ^a Pensión Mínima	Pública	Impuestos	Trabajadores afiliados al sistema de ahorro individual

f.1. Pilar Asistencial

Se establece una garantía de pensión mínima para los afiliados que no obtengan ahorros suficientes para financiar una pensión equivalente al salario mínimo al cumplir 60 años en los supuestos de cesantía en edad avanzada, o de 65 años cuando cause derecho a una pensión por vejez.

Pueden acceder a esta garantía los asegurados cuyos recursos resulten insuficientes para financiar una renta vitalicia o unos retiros programados y el seguro de supervivencia⁵⁰¹, de cuantía superior a la pensión garantizada. Para tener acceso a la

⁵⁰¹ La Administradora de Fondos para el Retiro adquiere a nombre del trabajador y en favor de sus beneficiarios legales, en el momento de otorgarse la pensión, un seguro de supervivencia, con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, (art. 189 LSS)

pensión mínima garantizada por el Estado se requiere un periodo de cotización de 1.250 semanas (24 años). Si no cumple con el requisito de cotización mínima, el jubilado únicamente cuenta con los fondos acumulados en su cuenta personal. La cuantía de esta prestación se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, (art. 170 LSS).

El beneficiario de la pensión mínima vendrá obligado a acogerse a la modalidad de retiros programados y, una vez que los recursos acumulados en la cuenta individual sean insuficientes o se agoten, el Instituto del Seguro Social sufragará el pago de la cantidad necesaria hasta alcanzar la cuantía establecida de la pensión mínima garantizada. Se suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el beneficiario reingrese a un trabajo sujeto a afiliación al régimen obligatorio.

f.2. Pilar de ahorro individual obligatorio

Las cuotas obrero-patronales y estatales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y los rendimientos que generen, se depositan en la cuenta individual de la Administradora de Fondos para el Retiro que haya contratado el trabajador. Una vez que el afiliado cumpla con los requisitos legalmente establecidos podrá rescatar sus ahorros para financiar una pensión por vejez. Excepcionalmente la ley permite anticipar retiros parciales de los fondos en determinados supuestos: en concepto de ayuda para gastos de matrimonio⁵⁰² (una sola vez), por desempleo (a partir del día 46 desde la fecha del cese de la relación laboral, el afiliado puede retirar una vez cada cinco años la cantidad que resulte menor entre el 10% de los fondos acumulados en la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez, o 75 días del salario base de cotización), así como fondos integrados en la subcuenta de aportaciones voluntarias (cada seis meses).

⁵⁰² El asegurado puede retirar por una única vez, como ayuda para gastos de matrimonio y proveniente de la cuota social aportada por el Gobierno Federal en su cuenta individual, una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, (Art. 165 LSS). Este retiro sólo se puede realizar una vez, el afiliado no tiene derecho a él por posteriores matrimonios.

Para poder acceder a la jubilación es necesario haber cumplido 65 años y tener reconocido un mínimo de 24 años de cotizaciones⁵⁰³, (art.162 LSS). La prestación se hará efectiva a partir de la fecha en que el beneficiario deje de trabajar (art.163 LSS). En el supuesto en que el trabajador con 65 años no cumpla con el periodo de carencia establecido puede optar por retirar el saldo de su cuenta individual o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión (art. 154 de la LSS)⁵⁰⁴.

El afiliado que, una vez alcanzada la edad prevista, ha cotizado el tiempo exigido, puede seleccionar la modalidad de cobro de la pensión de jubilación entre las reguladas en la Ley del Seguro Social, esto es, puede contratar una renta vitalicia con los fondos acumulados en su cuenta individual o bien puede optar por realizar retiros programados periódicos del capital ahorrado (Art. 164 LSS).

- Renta Vitalicia. Mediante el contrato con una aseguradora pública, social o privada, a la que se transferirán los fondos acumulados en la cuenta individual, el beneficiario recibirá una mensualidad fija de carácter vitalicio. La cuantía de la prestación se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumo. Adicionalmente el afiliado suscribirá, con esta entidad aseguradora, un seguro de vida por el que sus beneficiarios recibirán una pensión una vez fallecido el afiliado.

- Retiros Programados. El beneficiario mantendrá el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro e irá realizando a su cargo retiros programados. En la determinación de la cuantía de los retiros se tendrá en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos. Para ello, se calculará cada año una anualidad que será igual al resultado de dividir el saldo de su cuenta individual entre el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el asegurado y sus beneficiarios, que será, por lo

⁵⁰³ La reforma endureció el requisito de carencia previa, ampliando el periodo de cotización de 10 a 24 años.

⁵⁰⁴ Si el trabajador asegurado no alcanza el mínimo de 1.250 cotizaciones semanales pero supera las 750 semanas, tiene derecho a las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad (Art. 162).

menos, igual al valor correspondiente a la pensión mínima garantizada. La pensión mensual corresponderá a la doceava parte de dicha anualidad (Art. 194 LSS). En cualquier momento y siempre que existan unos excedentes suficientes en la cuenta individual, podrá suscribir un contrato de renta vitalicia con una aseguradora.

La edad ordinaria de jubilación es de 65 años, pero existe la posibilidad de continuar en activo más allá de esta edad, y se contemplan dos supuestos que permiten anticipar la pensión: jubilación anticipada y cesantía en edad avanzada.

El acceso a la jubilación anticipada se permite cuando el beneficiario posee ahorros suficientes en la cuenta de capitalización individual para financiar una renta vitalicia de cuantía superior al treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, (Artículo 158 LSS). Esta pensión de jubilación anticipada podrá constituirse tanto mediante la modalidad de renta vitalicia como mediante retiros programados.

Se establece la posibilidad, diferenciada de la jubilación anticipada, de acceder a los ahorros de la cuenta de capitalización antes de la edad ordinaria de jubilación, en los supuestos en que el trabajador se encuentre desempleado una vez cumplida la edad de 60 años. Mediante esta figura, denominada cesantía en edad avanzada, se protege la privación de trabajos remunerados después de los 60 años, (art. 154 LSS). El único requisito legalmente previsto para tener acceso a esta prestación es haber cotizado un periodo mínimo de 24 años. Una vez que se acceda a una pensión de cesantía en edad avanzada no se tendrá derecho a una posterior de vejez o de invalidez (art. 160 LSS).

El beneficiario del seguro de cesantía en edad avanzada puede optar, al igual que en los supuestos de jubilación, entre contratar una renta vitalicia con una aseguradora o efectuar retiros programados con cargo a su cuenta individual, pudiendo contratar en cualquier momento posterior una renta vitalicia, (art. 157 LSS).

En los supuestos en los que un beneficiario de una pensión de jubilación o de cesantía en edad avanzada se reincorpore al mercado laboral, se abrirá una nueva cuenta de capitalización individual en la AFORE de su elección. El saldo acumulado en esta nueva cuenta podrá ser transferido, si así lo considera el beneficiario, una vez al año a la

aseguradora que le estuviera pagando la renta vitalicia (art. 196). Si el afiliado estaba percibiendo una pensión mínima que estuviera completando la cuantía de su pensión, ésta se suspenderá mientras el trabajador se mantenga en activo.

La Ley del Seguro Social establece la posibilidad de continuar de forma voluntaria en el régimen integrado por las cuentas individuales de ahorro obligatorio, para aquellos afiliados que dejen de estar en activo, una vez que hayan realizado un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones al régimen obligatorio. En este caso puede seguir cotizando de forma voluntaria y a su cargo, a los seguros de invalidez, vida, retiro, vejez y cesantía en edad avanzada, (artículo 218 LSS).

f. 3. Pilar de ahorro individual voluntario.

Los trabajadores afiliados al régimen de ahorro individual pueden complementar de manera voluntaria el volumen de capital destinado a financiar su pensión de jubilación mediante aportaciones propias o del empresario para el que trabajen, en la subcuenta de aportaciones voluntarias y en la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro. Ahora bien, debido a las pocas restricciones impuestas al rescate de los fondos integrados en la subcuenta de aportaciones voluntarias se puede entender que la finalidad de esta subcuenta es proveer de un instrumento financiero para el ahorro familiar, independientemente del destino de estos recursos, y no únicamente un mecanismo de financiación de la pensión de jubilación. Por el contrario, los afiliados no pueden disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro hasta el momento en que causen derecho a pensión.

Modelo mixto. Análisis de los sistemas uruguayo y argentino.

Los modelos mixtos se basan en la coordinación entre pilares configurados a través de distintos mecanismos de financiación. El pilar contributivo obligatorio queda dividido entre dos pilares, el primero caracterizado por financiarse a través de un régimen de reparto y prestaciones definidas y el segundo, capitalizado y de cotizaciones definidas. Ambos regímenes comparten la responsabilidad de ofrecer pensiones de cuantía suficiente al afiliado, mediante una garantía adicional basada en la diversificación del riesgo entre pilares, esto es, el riesgo demográfico lo soporta el pilar de reparto y el financiero, el capitalizado.

El proceso de reforma basado en este modelo supone un reconocimiento implícito del sistema público de reparto de su falta de capacidad para mantener las tasas de reposición, por lo que se reconvierte en un pilar del sistema, adelgazándose, y dejando espacio de actuación al pilar capitalizado, de forma que comparte con éste sus ingresos, al destinar parte de la cotización obligatoria del trabajador a la financiación del pilar capitalizado, y las obligaciones de pago de prestaciones.

Se trata de sistemas de gran complejidad técnica, que requieren un alto grado de coordinación en la gestión entre las diferentes entidades que participan en él y en su diseño actuarial para dibujar un volumen relativo de los pilares que refleje el grado de solidaridad y de eficiencia financiera que socialmente se requiera.

4. El sistema uruguayo.

a. Causas de la reforma

El sistema de seguridad social anterior a la reforma se configuraba como un régimen de reparto tradicional y se caracterizó por ser uno de los más desarrollados de América Latina, tanto por el nivel de protección, cubría todos los riesgos sociales, como por haber alcanzado una cobertura universal desde mediados del siglo pasado⁵⁰⁵. A finales del siglo XIX comienzan a otorgarse los primeros beneficios sociales a determinados trabajadores estatales, (empleados públicos, militares y maestros) y, paulatinamente, a lo largo de la primera mitad del siglo XX fueron siendo incorporados los diferentes grupos de trabajadores según el sector productivo al que pertenecían, y así se fueron creando Cajas de Jubilaciones, que bajo el modelo de capitalización parcial de prestaciones definidas o capitalización de prima media, cubrían los riesgos derivados de invalidez, vejez y supervivencia⁵⁰⁶. En la década de los sesenta comienzan a aparecer

⁵⁰⁵ En 1.996 aproximadamente el 70% de los habitantes de zonas urbanas con edades comprendidas entre los 66 y 70 años recibían una pensión de jubilación o de supervivencia, incluyendo pensiones tanto del nivel contributivo como no contributivo, y existía un 17% de personas mayores de 66 años que continuaban en activo a esta edad. Entre las personas de 61 a 65 años, el porcentaje de beneficiarios de pensión ascendía a un 50%, existiendo un 30% de trabajadores en activo. NOYA, NELSON y LAENS, SILVIA “Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay”, CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 101, año 2.000. Pág. 13. La cobertura ocupacional, esto es, el porcentaje de contribuyentes respecto de los ocupados, de todo el sistema de jubilaciones y pensiones alcanzó un 89% en 1.993, y, en este mismo año la cobertura efectiva, el porcentaje de contribuyentes respecto de la fuerza de trabajo llegó al 81%. ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU, FABIO M. “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?” en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Año 2.005. Pág.402.

⁵⁰⁶ Estudios de la evolución histórica de la Seguridad Social en Uruguay en BARBAGELATA, HÉCTOR-HUGO. “La seguridad social y su reforma en el Uruguay”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008. Pág. 319-324. CAMACHO, LUIS “Síntesis del desarrollo de la seguridad social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas”, en *Revista de la Seguridad Social*, Vol. 1, n° 2-3; SALDAIN, RODOLFO. *Reforma Jubilatoria: El Nuevo Modelo Previsional*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, año 1.995. PAPADÓPULOS, JORGE. *Seguridad Social y Política en el Uruguay: orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, CIESU, Montevideo, año 1.992.

los primeros síntomas de funcionamiento deficiente del sistema, derivados esencialmente de la mala gestión de los recursos e inversiones de las Cajas que terminaron consumiendo las reservas existentes y provocando la transformación de su modelo financiero en un régimen de reparto. En 1.967 se crea el Banco de Previsión Social al que se responsabiliza de coordinar los servicios estatales de previsión social. En 1.979 el gobierno establece una serie de medidas de racionalización del sistema, (Acto Institucional N° 9 de 1.979), siendo las más significativas la elevación de la edad de acceso a la jubilación (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres), el incremento del requisito de cotización previa para causar derecho a la pensión de jubilación hasta 30 años, la aplicación del Índice Medio de Salarios como coeficiente de actualización del valor de las pensiones y, por último, se concentró la administración de los distintos riesgos en un solo organismo, la Dirección General de la Seguridad Social. Aún así, continúan existiendo subsistemas que no fueron integrados en el Banco de Previsión Social como las Cajas Militar y Policial y determinados grupos de trabajadores como empleados de banca, profesionales universitarios y notarios. Desde la restauración de la democracia en 1.985 hasta que se aprueba la reforma de 1.995 se genera un intenso debate social y político sobre la viabilidad del sistema que da lugar a diferentes propuestas y algunas modificaciones legislativas, como la ley 15.900 de 1987 por la que se fijan los topes mínimos y máximos de la pensión de jubilación.

En 1.989 se celebró un referéndum por el que se acordó, mediante la aprobación del correspondiente precepto constitucional, vincular la actualización de la cuantía de las pensiones a las variaciones que experimentasen los salarios, medida ésta que provocó que entre 1.990 y 1.994 el gasto total del Banco de Previsión Social aumentara aproximadamente 4 puntos del PIB, pasando del 0,8% del PIB en el año 1.990, al 4,5% en el año 2.000⁵⁰⁷. Este sistema de revalorización de pensiones agudizó la crisis del

⁵⁰⁷ El referéndum se celebró en un momento inflacionista, por lo que era previsible que la vinculación de la actualización de las pensiones a la inflación también hubiera condicionado el gasto del sistema. La inflación alcanzó su máximo en 1.991 con un promedio anual del 102%, lo que se tradujo en un proceso de desvalorización de las pensiones, de forma que en 1.998 la jubilación llegó a ser un 25 por ciento del valor de 1.960, en RODRÍGUEZ, RENÁN. *La reforma de la previsión social en el Uruguay. Los aspectos normativos de la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la adaptación de las estructuras institucionales de la Seguridad Social al cambio*. BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, documento disponible en www.bps.gub.uy/NuevaLey/Reforma.htm. A partir de ese año comenzó un periodo descendente. La caída de la inflación produjo un aumento de la pasividad promedio del

sistema ya que el auge económico del país experimentado en los años noventa, (el Producto Interno Bruto creció entre 1.988 y 1.998 a una tasa promedio anual de 3,6%⁵⁰⁸), tuvo como consecuencia un incremento generalizado de los salarios, lo que produjo que el gasto en todo el sistema estatal de seguridad social alcanzase los 2.800 millones de dólares anuales, mientras que todo el resto del Presupuesto Nacional no pasaba de los 2.400 millones de dólares⁵⁰⁹. Para frenar este déficit financiero, se limitó la cuantía máxima de las pensiones de jubilación, fijándose su tope máximo en siete salarios mínimos, con un valor aproximado de 700 dólares⁵¹⁰. El siguiente paso fue utilizar como mecanismo indirecto de contención del gasto en pensiones, la congelación de la actualización del salario mínimo nacional (llegándose a reducir en un 50% el valor real de los salarios mínimos), lo que contribuyó a empeorar el grado de insatisfacción social de los trabajadores por el régimen de pensiones. Estas medidas no fueron suficientes y hubo que incrementar las fuentes de ingresos, por un lado se elevaron las cotizaciones tanto de trabajadores como de empresarios y por otro se aumentaron las tasas del Impuesto de Valor Añadido.

A principios de la década de los noventa el Gobierno de Luís A. Lacalle propone sucesivamente dos líneas de reforma. En 1.990 plantea reforzar el régimen de reparto mediante la introducción de medidas racionalizadoras del gasto que aseguren su viabilidad futura (proponiendo la elevación de la edad de jubilación y variaciones en la

sistema de más del 40% en un plazo de cuatro años. Es conveniente precisar que variación del índice medio de los salarios era ya el método de actualización de las pensiones antes de esta reforma, la diferencia estriba en que hasta entonces era discrecional el momento en que se procedía a actualizar el valor de las pensiones, y desde este momento, las pensiones comienzan a actualizarse simultáneamente con los salarios. FERREIRA-COIMBRA, NATALIA y FORTEZA, ÁLVARO. *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. OIT. Año 2.004. Pág. 29, 38, 63, 64 y nota 13. NOYA, NELSON; FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN; LAENS, SILVIA. “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Centro De Investigaciones Económicas (CINVE). Año 1.999. Pág. 20.

⁵⁰⁸ NATALIA FERREIRA-COIMBRA y ÁLVARO FORTEZA, *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. Op. Cit. Pág. 27.

⁵⁰⁹ El índice de reevaluación de las pasividades en términos reales creció un 53% en el período diciembre de 1984 a diciembre de 1994, datos de RODRÍGUEZ, RENÁN. *La reforma de la previsión social en el Uruguay. Los aspectos normativos de la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la adaptación de las estructuras institucionales de la Seguridad Social al cambio*. Banco de Previsión Social de Uruguay, documento disponible en www.bps.gub.uy/NuevaLey/Reforma.htm.

⁵¹⁰ El déficit del Bando de Previsión Social pasó de un 0,8% en 1.990 a un 2,6% en 1.994. ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU FABIO M. “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. Cit. Pág. 399.

fórmula del cálculo de la pensión que produzcan una disminución del volumen global del gasto en pensiones), y en 1.992 la propuesta pasa por la transformación del sistema en un modelo de financiación capitalizada, reduciendo el régimen de reparto a un nivel básico y sustituyendo las prestaciones definidas por cotizaciones definidas teóricas. Ambas propuestas fueron rechazadas por el Parlamento. En Uruguay ha permanecido muy consolidada la apuesta ideológica a favor del mantenimiento del componente redistributivo en el sistema de seguridad social. En general, la ideología neoliberal en Uruguay no ha contado con una implantación significativa, como se demostró con el rechazo mayoritario en el referéndum sobre la privatización de las empresas estatales de teléfono y agua celebrado en 1.992, entre otras causas porque Uruguay no ha sufrido crisis económicas tan profundas como las padecidas en México o Argentina, por lo que no estaba justificada la aplicación de medidas drásticas de ajuste estructural.

En 1.995, bajo el gobierno de Julio M^a Sanguinetti, se aprueba la ley de reforma del sistema de seguridad social, que fue altamente consensuada entre el gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria⁵¹¹ y las organizaciones empresariales, de trabajadores y de pasivos⁵¹² y contó con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo⁵¹³.

Las causas que motivaron la reforma del sistema previsional eran muy variadas. Por un lado el gasto en seguridad social se hacía insostenible para la capacidad económica del país (en 1.995 el importe de las transferencias estatales para cubrir el déficit corriente del sistema previsional público fue de un 5,3% del PIB⁵¹⁴). Por otro

⁵¹¹ Fue aprobada con el apoyo del Partido Nacional, el Partido Colorado, el Nuevo Espacio, aunque continua siendo cuestionada por el partido mayoritario de izquierda, el Frente Amplio.

⁵¹² Una descripción del proceso político en el que se encuadró la reforma del sistema de seguridad social en FILGUERA, FERNANDO; MORAES, JUAN ANDRÉS; MOREIRA, CONSTANZA “Efectos políticos de la reforma” en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Centro De Investigaciones Económicas (CINVE). Año 1.999. Pág. 59 y ss.

⁵¹³ Estas instituciones recomendaron aplicar modificaciones adicionales que permitieran una mayor presencia del componente capitalizado, pero el gobierno no admitió mayores disminuciones del nivel de solidaridad del sistema. SARAH BROOKS describe la participación de estas organizaciones en el proceso de reforma de la seguridad social uruguaya en “International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.” Op. Cit. Pág. 87-90.

⁵¹⁴ NOYA, NELSON; FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN y LAENS, SILVIA. “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Cit. Pág. 21. SARAH BROOKS, en

lado, una mala configuración de las prestaciones sociales agravaba la situación financiera al facilitar la evasión del pago de las cotizaciones, (el Banco de Previsión Social estima que en 1.995 la evasión de cotizaciones alcanzó una tasa de un 27%⁵¹⁵), y ser excesivamente permisivo en la regulación de los requisitos necesarios de acceso a la pensión. La cuantía de las pensiones de jubilación no se ceñía a criterios de equidad actuarial, su cálculo se realizaba en base al salario de los tres últimos años de vida laboral del trabajador, lo que facilitaba la manipulación estratégica del salario para conseguir un aumento indebido de la pensión. También favorecía la subdeclaración de ingresos durante casi toda la carrera laboral del trabajador ya que el empresario se ahorra el pago de parte de las cotizaciones y el trabajador no se veía perjudicado al no computar estos ingresos en el cálculo de su pensión de jubilación. También existían importantes deficiencias en cuanto a la gestión y control del régimen y se estima que un 23% del gasto del Banco de Previsión Social correspondían a jubilaciones para las que no se habían realizado los aportes exigidos por la legislación vigente⁵¹⁶.

La demografía también representó un factor importante en la justificación de la reforma. Uruguay se ha caracterizado por soportar la mayor tasa de dependencia del sistema de toda Latinoamérica, ya en 1.980 el número de trabajador cotizante por pasivo no superaba el 1,5⁵¹⁷. El número de personas mayores de 60 años ha ido creciendo de manera continuada, de las 427.794 contabilizadas en 1980 se pasó a 579.467 en el año 2.000 y se prevé que en el año 2.020 lleguen a los 709.723 y en el año 2.050 a 1.070.445⁵¹⁸. La población menor de 15 años mantendrá una evolución descendente hasta alcanzar el 19,3% en el año 2.050, a la vez que la población mayor de

“International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.” Op. Cit. Pág. 88, refleja un mayor volumen del peso de la deuda del sistema. Según esta autora, el gasto estatal para financiar el régimen de pensiones se incrementó del 9,77% del PIB en 1.991, a casi el 17% en 1.994.

⁵¹⁵ BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL “Análisis del sistema previsional uruguayo y de las particularidades de su nuevo régimen mixto” en *Revista del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social*. N° 7, junio 2.004. CIES. Pág. 62.

⁵¹⁶ NOYA, NELSON; FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN y LAENS, SILVIA. “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Cit. Pág. 21.

⁵¹⁷ NOYA, NELSON; FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN y LAENS, SILVIA. “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Cit. Pág. 20.

⁵¹⁸ BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico* 2.005. Pág. 394.

65 años seguirá aumentando hasta alcanzar en ese periodo el 19,1% de la población total⁵¹⁹.

b. Descripción del modelo uruguayo.

La ley 16.713, de reforma del sistema de seguridad social se aprobó el 3 de septiembre de 1.995 y entró en vigor el 1 de abril de 1.996.

El nuevo sistema se basa en un régimen mixto de reparto de prestaciones definidas y de administración pública encomendada al Banco de Previsión Social (denominado régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional) y un régimen de capitalización individual de cotizaciones definidas y administrado por empresas públicas y privadas (régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio). Ambos niveles funcionan de manera coordinada aunque el pilar público de reparto soporta una mayor responsabilidad en cuanto al funcionamiento del sistema, tanto por el número de trabajadores cubiertos como por el volumen de cotizaciones y prestaciones gestionadas⁵²⁰. El sistema ofrece dos pensiones de jubilación, una prestación definida constituida mediante la participación obligatoria del trabajador en el pilar de reparto y una pensión de jubilación de financiación capitalizada en el supuesto de que el trabajador haya participado en el pilar de ahorro de manera obligatoria, al superar sus

⁵¹⁹ FERREIRA-COIMBRA, NATALIA y FORTEZA, ÁLVARO. *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. Cit. Pág. 22.

⁵²⁰ Se prevé que, cuando el sistema mixto alcance la madurez y el pilar capitalizado crezca hasta su máximo nivel, el 75% de las prestaciones totales ofrecidas por el sistema continuará siendo gestionadas por el pilar público de reparto. NATALIA FERREIRA-COIMBRA y ÁLVARO FORTEZA, *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. Cit. Pág. 31, citando a CAMACHO, LUIS *Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo*, Banco de Previsión Social, año 1.997. En la misma línea, pero enfocándolo desde el punto de vista de la financiación, LUIS CAMACHO calcula que “aún cuando se integre al régimen de ahorro el 100% de los afiliados al régimen general, sólo el 28,41% pasarían al de ahorro individual, mientras que el 71,59% de los recursos por aportes de empresas y trabajadores se mantendrán en el régimen de reparto.” CAMACHO, LUIS *La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, (AISS), Seminario de Actuarios y Estadísticos, Montevideo, 21-22 de noviembre de 2.001. Pág. 12.

ingresos un determinado nivel, o voluntariamente si su nivel salarial no le exigía la participación obligatoria en el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

Cuadro 11. El Sistema de Pensiones Uruguayo

	Administración	Financiación	Cobertura
Pilar de ahorro individual voluntario	Privada (AFAP)	Aportaciones voluntarias	Trabajadores Afiliados al sistema
Pilar de ahorro individual obligatorio	Privada (AFAP)	cotizaciones	Trabajadores (ingresos mayores \$5.000)
Pilar de solidaridad intergeneracional	Pública (BPS)	cotizaciones	Trabajadores (ingresos hasta \$5.000)
Pilar asistencial Garantía pensión mínima	Pública	Impuestos	Trabajadores del p. solidaridad interge.
Pensiones no contributivas	Pública (BPS)	Impuestos	Universal

Todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes, menores de 40 años en la fecha en que entró en vigor la nueva ley fueron incorporados al nuevo régimen, al igual que todos los trabajadores que ingresaron posteriormente en el mercado laboral, independientemente de su edad, (art. 2 Ley 16.713). A los afiliados al sistema antiguo mayores de 40 años se les dio un plazo de 180 días para que eligieran

entre pertenecer al antiguo sistema o al nuevo. Los afiliados que optaron voluntariamente por el sistema de ahorro previsional superaron el 90% del total de afiliados⁵²¹. Quedaron fuera de la afiliación obligatoria al nuevo sistema los trabajadores pertenecientes a la Caja Bancaria de Jubilaciones y Pensiones, la Caja Notarial, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios⁵²² y los Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales⁵²³.

No se reconocen expresamente las cotizaciones realizadas al anterior sistema para causar derechos en el nuevo mediante instrumentos similares a los Bonos de Reconocimiento chilenos debido a la asimilación del anterior sistema con el actual pilar de reparto, que asume los derechos y obligaciones que se hubieran generado bajo la regulación previa a la reforma.

La cotización a ambos niveles, el de solidaridad intergeneracional y el de ahorro individual obligatorio se realiza en un pago único. La responsabilidad del pago recae sobre el empresario, debiendo realizarlo a mes vencido. El importe íntegro de la cotización es recaudado por el Banco de Previsión Social⁵²⁴ y éste transfiere mensualmente la parte correspondiente a cada Administradora de Fondo de Ahorro Previsional y al fondo solidario del pilar de reparto. Su cuantía asciende al 15% del salario del trabajador hasta el límite de 15.000 pesos uruguayos⁵²⁵. La cotización de los

⁵²¹ BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL “Análisis del sistema previsional uruguayo y de las particularidades de su nuevo régimen mixto”, Cit. Pág. 69.

⁵²² El ejercicio independiente de una profesión liberal para la que se requiera título universitario permite quedar excluido del nuevo régimen siempre y cuando el trabajador efectúe las cotizaciones correspondientes en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios.

⁵²³ En 1.995 el Banco de Previsión Social se encargaba de la atención social del 83% de la población. El 17% restante, y que no fueron obligados a afiliarse al nuevo sistema, pertenecía a mutuas o regímenes profesionales que cubrían a categorías de trabajadores como empleados de banca, notarios, profesores universitarios, militares y policías. MILA BELISTRI. OFELIA “Nuevo sistema previsional uruguayo, el sistema antes de la reforma”. Documento presentado en la Conferencia de Estocolmo de julio de 1.998 *El futuro de la seguridad social*. AISS, 1.998. Pág. 167.

⁵²⁴ La regulación de la función tributaria del Banco de Previsión Social está contenida en la Ley 16.713 y los Decretos que la desarrollan: 399/1.995, 113/1.996 y 125/1.996.

⁵²⁵ En el anterior sistema la tasa de cotización del trabajador ascendía al 13% de sus ingresos salariales brutos, excepto en algunos sectores como trabajadores autónomos, patrones y en servicio doméstico, donde el porcentaje se aplicaba sobre un salario ficticio y en el rural, en el que se aplicaba una tasa variable del 10% al 13% según la categoría. La aportación empresarial se correspondía con un 16,5% del salario en el sector privado y entre 19,5% y 24,5% en las

trabajadores para los seguros sociales por enfermedad alcanza el 3% de los ingresos y la correspondiente a los empleadores es del 5 %. Desde 1.995 comenzaron a establecerse exoneraciones del pago de las aportaciones empresariales, que pueden ser totales o parciales dependiendo el sector productivo de que se trate. Esta medida tiene como finalidad el fomento del empleo y potenciar actividad productiva del país pero su contrapartida se manifiesta en el descenso de ingresos del sistema de seguridad social. Se calcula que en el año 2002, la aplicación de estas exoneraciones del pago de cotizaciones produjo que la seguridad social dejara de percibir ingresos por valor de 152 millones de dólares anuales, correspondiendo 136,6 millones de dólares a aportes jubilatorios⁵²⁶.

La cotización se estructura a partir de tramos de ingresos diferenciados, que se identifican con los dos pilares del régimen contributivo obligatorio, el de reparto y el capitalizado. El pilar capitalizado voluntario encauza el ahorro adicional de aquellos trabajadores que quieran incrementar la tasa de retorno ofrecida por los pilares obligatorios, y cuyos ingresos superen los \$15.000 de salario, (art. 7 de la Ley 16.713).

El primer tramo se corresponde con los ingresos mensuales comprendidos hasta la cantidad de \$5.000⁵²⁷, (equivalentes aproximadamente a US\$ 800), y según los cálculos del Gobierno, contendría al 82% de la masa salarial del país y al 90% de los cotizantes⁵²⁸. Este nivel se corresponde con el régimen de reparto.

entidades públicas, y para el sector rural la tasa de cotización dependía de las hectáreas del establecimiento. NOYA, NELSON FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN y LAENS, SILVIA “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Cit. Pág. 19.

⁵²⁶ ARENAS DE MESA, ALBERTO y M. BERTRANOU, FABIO. “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. Cit. Pág. 401.

⁵²⁷ Los valores monetarios se corresponden a los de mayo de 1.995 y son los establecidos en la Ley 16.713. Se han ido actualizando según la variación del índice medio de salarios, así desde el 1 de enero de 2.003 el primer tramo se corresponde con ingresos mensuales de hasta \$10.908 y el segundo con ingresos mensuales comprendidos entre \$10.908 y \$32.725. A partir de enero de 2.006 el nivel salarial que determina la inclusión obligatoria en el régimen capitalizado es de \$13.748.

⁵²⁸ FILGUERA, FERNANDO; MORAES, JUAN ANDRÉS; MOREIRA, CONSTANZA “Efectos políticos de la reforma” en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Cit. Pág. 100.

El segundo tramo se constituye por los ingresos mensuales comprendidos entre los \$5.000 y los \$15.000 (con una equivalencia aproximada a US\$ 800 y US\$ 2.400). Está vinculado al pilar de ahorro capitalizado obligatorio. La cotización a este régimen es de un 15% del salario comprendido entre ambos límites.

La ley da la posibilidad a los trabajadores cuyos ingresos no superen los \$5.000 de cotizar al pilar capitalizado. Estos trabajadores pueden optar por cotizar por la mitad de su salario al régimen de reparto y por la otra mitad al régimen de capitalización, y podrán seguir cotizando de esta manera si su salario aumenta y queda situado entre los \$5.000 y los \$7.500. En estos casos se multiplica por 1.5 las bases de cotización correspondientes al régimen de reparto (con el límite de \$5.000), de esta forma los beneficios satisfechos por el pilar de reparto no se reducen en la misma proporción de la cotización, (art. 8 de la ley 16.713).

Los trabajadores que al inicio de su incorporación al sistema perciban salarios por un importe entre los \$5.000 y los \$7.500, cotizarán al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio únicamente por el 50% de sus ingresos computables de hasta \$5.000, (art. 8 de la ley 16.713)

b. 1. Pilar Asistencial

Las pensiones asistenciales se establecieron en Uruguay en 1.919 mediante la ley 6.874, lo que da idea de la trascendencia de esta institución en la política sociolaboral uruguaya. Las pensiones no contributivas derivadas de la vejez están reconocidas expresamente en la Constitución, cuyo artículo 67 establece que *“La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de una larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales”*. Derivados de esta disposición, el artículo 43 de la ley 16.713 regula los requisitos necesarios para ser reconocido el derecho a esta modalidad pensional y aquellos relativos a la pensión no contributiva por invalidez. Al requisito genérico de carencia de recursos se le añade el relativo a la edad para el supuesto de

pensión por jubilación, que queda establecida en los 70 años, y de incapacidad absoluta para todo trabajo, independientemente de la edad del beneficiario, en la modalidad de pensión no contributiva por invalidez. Para poder acceder a estos beneficios, los extranjeros deberán tener acreditados, por lo menos, quince años de residencia continuada en el país.

El límite de edad en 70 años no concuerda con el establecido para la pensión de jubilación de la modalidad contributiva, 60 años. Esta regulación puede generar distorsiones en el acceso a estas prestaciones, en el sentido de que posibles beneficiarios de pensión no contributiva de jubilación por razón de su edad, al ver imposibilitado su acceso a esta pensión por no cumplir el requisito de edad, soliciten una pensión no contributiva de invalidez⁵²⁹.

La cuantía correspondiente tanto a la pensión no contributiva por vejez como por invalidez se situaba en enero del 2.002 en \$2.037, equivalente a U\$S 135, aproximadamente. En enero del 2.009, la cuantía actualizada asciende a \$ 3.796⁵³⁰.

Su financiación corresponde al Estado, con cargo a los Presupuestos Generales, y son gestionadas por el Banco de Previsión Social.

b.2. Jubilación por solidaridad intergeneracional.

Se trata de un pilar basado en un régimen de reparto y de prestaciones definidas, cuyo objetivo principal, del que toma el nombre, es el cumplimiento del principio de solidaridad intergeneracional. Su administración corresponde al Estado y está

⁵²⁹ SALDAIN, RODOLFO y LORENZELLI, MARCOS, en “Estudio del Programa de Pensiones no contributivas en Uruguay” en FABIO M. BERTRANOU, CARMEN SOLORIO, WOUTER VAN GINNEKEN (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Oficina Internacional del Trabajo, 2.002, comprueban como las pensiones no contributivas de invalidez se han venido incrementando en el tramo de beneficiarios de más de 65 años. Pág. 257.

⁵³⁰ SALDAIN, RODOLFO y LORENZELLI, MARCOS, en “Estudio del Programa de Pensiones no contributivas en Uruguay”, Cit. Pág. 236, y BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, información disponible en [www. Bps.gub.uy/BPSnetinfo](http://www.Bps.gub.uy/BPSnetinfo).

encomendada al Banco de Previsión Social. Este organismo es el encargado de conceder las pensiones correspondientes a este pilar y reconocer el derecho a ser beneficiario de la pensión de jubilación del pilar capitalizado.

Este pilar satisface prestaciones por vejez, (de jubilación ordinaria y de edad avanzada), por incapacidad total, el subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensiones de supervivencia (art.15 de la ley 16.713).

Está financiado con las aportaciones de los trabajadores, cuyas cotizaciones se aplican sobre las rentas de trabajo (hasta el límite de \$5000 de ingresos imposables), y las de los empresarios sobre el total del salario (hasta el límite de \$15.000 mensuales), así como los tributos afectados al sistema (además de la transferencia de recursos estatales, el Banco de Previsión Social recibe un porcentaje del IVA para financiar el sistema de seguridad social⁵³¹). A su vez, está prevista la posibilidad de que el Estado preste asistencia financiera en caso de que la situación económica lo requiera (art.14 de la ley 16.713, de reforma del sistema de seguridad social)

Para tener derecho a una pensión de jubilación en este pilar se requiere haber cumplido 60 años y haber cotizado durante 35 años, (art. 18 de la ley 16.713). Además de incrementar en cinco años este requisito de cotización previa sobre lo dispuesto en la anterior regulación, se establece la obligación para el solicitante de presentar prueba documental de estas cotizaciones, específicamente su registro en la historia laboral. También se prevé, para aquellos que no puedan acceder a la jubilación ordinaria, la posibilidad de recibir una jubilación por edad avanzada (art. 20 de la ley 16.713), cuyos requisitos son tener cumplidos 70 años de edad y haber cotizado un mínimo de 15 años. La edad mínima para acceder a una pensión de jubilación en el caso de las mujeres fue aumentándose anualmente hasta llegar a los 60 años el 1 de enero de 2.003.

⁵³¹ De la tasa básica del IVA, que es de 23 puntos porcentuales, 7 puntos se destinan al Banco de Previsión Social, y una parte sustancial de estos recursos corresponden al régimen de cobertura de riesgos de largo plazo. CAMACHO, LUIS *La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo*. Op.Cit. Pág. 2.

La cuantía de la pensión de jubilación viene determinada por el valor del sueldo básico jubilatorio. Éste será el correspondiente al mejor promedio que resulte de los veinte mejores años o de los últimos diez años, siempre que no supere a los veinte mejores en un 5% en cuyo caso se aplicará este tope. Para hacer el cálculo de la cuantía de la pensión se actualiza lo cotizado según el Índice Medio de Salarios. El valor de la pensión dependerá de los años cotizados⁵³² y de la edad a la que se solicite la jubilación. La cuantía de la pensión de jubilación ordinaria, (60 años de edad y 35 de cotización) será de un 50% del sueldo básico jubilatorio⁵³³. Por cada año que exceda de los 35 años de cotización se agregará un 0.5% del sueldo básico jubilatorio, con un límite máximo de 2.5%. Por cada año de edad que exceda de los 60, y hasta cumplir los 70 años, se añade un 2%, si no se ha cumplido el requisito de la cotización, o un 3% si hubiera cotizado lo establecido, (art. 29 de la Ley 16.713).

La cuantía de la prestación de jubilación por edad avanzada se corresponde con el 50% del sueldo básico jubilatorio, más el 1% del mismo, por cada año que exceda los quince años de servicios, con un máximo del 14%

Las tasas de reemplazo establecidas por la reforma se han visto reducidas del 75% del sueldo básico jubilatorio para las mujeres y 65% para los hombres con 35 años de cotizaciones y 60 años de edad, al 50% para ambos. Con 40 años de cotizaciones y 65 años de edad, este pilar ofrece una tasa de reemplazo del 67%, y el anterior sistema concedía el 80% del sueldo básico jubilatorio a las mujeres y el 75% a los hombres. También se redujeron los topes máximos de pensión. En el sistema anterior la pensión máxima era de \$7.235 pesos uruguayos, proporcionando el régimen actual una cuantía máxima de \$4.125 pesos uruguayos, y de \$6.500 pesos uruguayos para la jubilación en edad avanzada, (art. 76), sin perjuicio de la prestación que pueda corresponder de acuerdo al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

⁵³² Los art. 36 y 37 de la ley prevén una serie de bonificaciones para el cómputo del periodo de cotización para supuestos de actividades peligrosas, insalubres, penosas, que requieran un alto grado de precisión,.. Singularmente se incluyen las actividades docentes.

⁵³³ Según establece el art. 27 de la ley 16.713, el sueldo básico jubilatorio es “el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los diez últimos años de servicios registrados en la historia laboral, limitado al promedio mensual de los veinte años de mejores asignaciones computables actualizadas incrementado en un 5%”.

El Estado asegura una jubilación mínima del 50% del sueldo básico jubilatorio al cumplir los requisitos de 35 años de cotización y 60 años de edad. La cuantía mínima de la jubilación común, cuando el beneficiario tenga sesenta años de edad, es de \$550 pesos uruguayos, (equivalentes aproximadamente a US\$ 88), incrementándose en un 12% anual por cada año de edad añadido, con un máximo del 120% (art.75). La cuantía mínima para la jubilación por edad avanzada será de \$950 pesos uruguayos mensuales (equivalentes aproximadamente a US\$ 106). Estos límites han afectado a los trabajadores que se jubilaron a partir del 1 de enero del año 2003.

Las pensiones de supervivencia y de incapacidad también fueron reformadas al introducirse el nuevo sistema:

Son beneficiarios de las pensiones de supervivencia, los viudos/as (extendiéndose a los divorciados), los hijos solteros mayores de dieciocho años de edad incapacitados absolutamente para todo trabajo, los hijos solteros menores de veintiún años de edad, excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida suficientes, y los padres del causante a los que se les haya declarado una incapacidad absoluta para todo trabajo, (art.25 de la Ley 16.713). El viudo y los padres tienen que acreditar la insuficiencia de recursos y, los divorciados, además, deben justificar que tenían declarada una pensión alimenticia a cargo de su ex cónyuge. Las viudas tienen derecho a este beneficio siempre que sus ingresos mensuales no superen la suma de \$15.000 (quince mil pesos uruguayos).

En general, la reforma ha endurecido los requisitos de acceso a las prestaciones por supervivencia, así como ha disminuido los beneficios que proporciona. Con el antiguo sistema la pensión de viudedad era vitalicia, independientemente de la edad del beneficiario, y, en cambio, el actual sistema condiciona la duración del derecho a la edad de la viuda en el momento del hecho causante. Las viudas mayores de 40 años tendrán derecho a la pensión de forma vitalicia, las que tengan entre treinta y treinta y nueve años de edad a la fecha del fallecimiento del causante tendrán derecho a pensión durante cinco años y las menores de 30 años disfrutarán de la pensión únicamente durante dos años (art. 26 ley 16.713).

En cuanto a las pensiones de incapacidad, el pilar de reparto satisface prestaciones de incapacidad permanente absoluta por contingencias comunes, en la que se exige un periodo previo de cotización de 2 años o de seis meses si el beneficiario es menor de 25 años, y por contingencias profesionales, que no requiere cotización previa. En el régimen anterior no se establecía ningún requisito de cotización previa para ser beneficiario de las prestaciones de incapacidad. El régimen de reparto también cubre los subsidios por incapacidad transitoria, (art. 22 y 23 de la Ley 16.713)

El grado de incapacidad, total o parcial, viene determinado por el informe de las comisiones médicas del Banco de Previsión Social. Estas comisiones están integradas por representantes de las instituciones que participan en la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal generadas en el régimen de reparto y en el de capitalización.

Se financia mediante las aportaciones de los trabajadores y empresarios. La tasa de cotización por este concepto asciende al 8% del salario del trabajador, correspondiendo al empresario un 5% y al trabajador un 3%.

b. 3. Jubilación por ahorro obligatorio.

Cumple con la función de ahorro y aseguramiento de ingresos para la vejez. Se configura como un pilar capitalizado basado en un régimen de cotizaciones definidas y financiado con las aportaciones de cada trabajador. Están obligados a cotizar a este régimen todos aquellos trabajadores cuyos salarios estén comprendidos entre los \$5.000 y los \$15.000.

Las cuentas de ahorro individual están integradas por los recursos provenientes de (art.45 de la Ley 16.713):

- Los aportes pensionales jubilatorios de los trabajadores dependientes y no dependientes sobre los salarios superiores a \$5.000 y hasta \$15.000.

- Los aportes pensionales jubilatorios de los trabajadores cuyos ingresos no superen los \$5.000 que hayan optado por quedar incluidos en el régimen de jubilación por ahorro individual, por sus aportes correspondientes al 50% de sus salarios.

- Las cotizaciones empresariales por servicios bonificados que son aquellos que presentan un riesgo para la vida cierto, afecten a la integridad física o mental del afiliado o impongan al trabajador un alto grado de esfuerzo o exigencia física. También están establecidas para actividades docentes, (art. 39 de la Ley 16.713).

- Los depósitos voluntarios que realice el afiliado.

- Los depósitos convenidos que realice cualquier persona física o jurídica a nombre del afiliado.

- Las sanciones pecuniarias por infracción en materia de cotización a este régimen.

- La rentabilidad del fondo de ahorro previsional que corresponda a la participación de la cuenta de ahorro individual en el total del mismo.

Satisface prestaciones por vejez, por subsidio transitorio por incapacidad parcial y por supervivencia. Los requisitos necesarios para acceder a estas prestaciones se configuran en el régimen de reparto, esto es, una vez que se causa derecho a la pensión en el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional se accede a las pensiones de jubilación por ahorro individual obligatorio.

Las aportaciones de cada trabajador se acumulan en una cuenta personal junto con la rentabilidad que estos ahorros generen. También se depositan en esta cuenta los depósitos voluntarios que realice el afiliado, al igual que los depósitos convenidos⁵³⁴ que realice cualquier persona física o jurídica a nombre del afiliado y las sanciones

⁵³⁴ Los depósitos convenidos consisten en importes de carácter único o periódico, que cualquier persona física o jurídica convenga con el afiliado depositar en la respectiva cuenta de ahorro personal, (art. 49 ley 16.713). Requieren un contrato por escrito que debe ser remitido a la Administradora de Fondos de Pensiones en la que se encuentre afiliado el trabajador, con una antelación mínima de 30 días a la fecha de la transferencia del pago. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES. *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina*. AIOS. Diciembre, 2.003. Pág. 308.

pecuniarias impuestas al empresario por infracciones tributarias sobre los aportes destinados a este régimen⁵³⁵. Una vez que se cumplan los requisitos de acceso a la jubilación en el régimen de reparto y se produzca el cese en el trabajo, el asegurado podrá retirar los fondos de su cuenta individual para financiar la pensión de jubilación. Su cuantía vendrá determinada por los aportes realizados durante toda la vida laboral del trabajador, la rentabilidad que hayan producido, y la expectativa de vida que se prevean en las tablas generales confeccionadas al efecto, en las que se tiene en cuenta el sexo del beneficiario.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley prevé la posibilidad de causar derecho a la pensión a través de este pilar capitalizado sin cesar en la actividad laboral, y a este respecto se establece que los trabajadores mayores de 65 años que opten por seguir trabajando pueden rescatar sus ahorros de su cuenta de capitalización para financiar su pensión y, por tanto, dejan de cotizar a este régimen, siempre que cumplan los requisitos para causar pensión en el régimen de reparto, (art. 6 de la Ley 16.713).

La gestión de estos fondos constituidos por el ahorro de los trabajadores se realiza a través de las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP). Actualmente están habilitadas cuatro Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional, tres de ellas son entidades privadas (AFAP Afinidad, AFAP Integración y AFAP Unión-Capital) y una es una sociedad anónima cuya titularidad pertenece al Estado y está formada por el Banco de Previsión Social, el Banco de la República y el Banco de Seguros (AFAP República)⁵³⁶. El control e inspección de las Administradoras de

⁵³⁵ Se transfieren a las cuentas de ahorro individual las sanciones a los empresarios por impago de las cotizaciones del trabajador por el tramo de ingresos vinculados al régimen de capitalización obligatoria.

⁵³⁶ Estaban afiliados a este pilar 687.100 trabajadores a diciembre del 2.005. En diciembre de 2.007 el número de afiliados ascendió a 773.134, y de éstos, se contabilizaron como cotizantes efectivos 509.878 trabajadores. La AFAP que presenta el mayor número de afiliaciones es la AFAP República con 289.217, seguida de la AFAP Afinidad con 205.917, la AFAP Unión – Capital, con 159.973 trabajadores afiliados y la AFAP Integración con 118.027 trabajadores. BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, (BPS), Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico* 2.006. Pág. 296-311. BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, (BPS), Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico* 2.008. Pág. 293-325. Documentos disponibles en www.bps.uy/estadistica. BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual*

Fondos de Ahorro Previsional se encomienda al Banco Central de Uruguay (art. 134). Los trabajadores eligen libremente a cual de ellas desean afiliarse y pueden cambiarse dos veces al año. Este traspaso de fondos a otra Administradora de Fondo de Ahorro Previsional puede realizarse siempre que se registren, al menos, seis meses de aportes en la entidad que se abandona, (art.110). Cada AFAP gestiona un fondo previsional, que está totalmente separado de su patrimonio. El capital de estos fondos es inembargable.

Los únicos beneficios de las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional son los obtenidos del cobro de las comisiones sobre los aportes de los afiliados por administración de los fondos y prima del seguro de invalidez o fallecimiento. Estas comisiones se descuentan del saldo de la cuenta de capitalización. El importe puede ser establecido libremente por cada Administradora y su aplicación será uniforme para todos sus afiliados, aunque sólo podrán cobrarse por la acreditación de los aportes obligatorios, voluntarios y depósitos convenidos. Las comisiones pueden constituirse como una suma fija por operación, como un porcentaje del aporte que le dio origen o como una combinación de ambos⁵³⁷. Las Administradoras que así lo estimen conveniente podrán introducir esquemas de bonificación a las comisiones, pero siempre respetando el principio de no discriminación entre los afiliados comprendidos en una misma categoría (artículos 102, 103 y 104 de la Ley 16.713). La compañía de seguros con la que el trabajador contrate el pago de la pensión a través de una renta vitalicia al trabajador también cobrará una comisión, cuyo importe repercutirá en la prestación a recibir.

Obligatorio. Nº 43. Marzo, 2.007. Pág. 5. BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. Nº 50. Diciembre, 2.008. Pág. 23. Documentos disponibles en www.bcu.gub.uy.

⁵³⁷ La tasa de comisión de administración promedio del sistema es de 1,831% en el mes de marzo de 2.007, siendo Unión Capital AFAP la que registra la comisión más alta (2,294%) y la menor corresponde a la República AFAP (1,523%). La prima de seguro promedio del sistema al mes de marzo de 2.007 fue de 0,988%, por lo que el promedio de la comisión total (comisión de administración y prima del seguro) se situó en el 3,059%. BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. Nº 43. Marzo, 2.007. Pág. 5.

Los fondos sólo pueden ser invertidos en los valores expresamente establecidos en la ley⁵³⁸. Las Administradoras de Fondos de Pensiones están obligadas a obtener una rentabilidad mínima, que se fija en la rentabilidad media obtenida por las AFAP menos dos puntos porcentuales. En caso de que la rentabilidad lograda por la Administradora se sitúe por debajo del mínimo, la diferencia será cubierta por el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad y por la Reserva Especial de la Administradora.

La ley establece una serie de garantías estatales aplicables al régimen de ahorro obligatorio que únicamente operan cuando el trabajador esté afiliado a una entidad de propiedad estatal, (art.140 de la Ley 16.713). En este caso, el Estado asegura a los afiliados del régimen de ahorro individual obligatorio que pertenezcan a la Administradora del Estado, el pago de la garantía de rentabilidad real mínima, de las inversiones realizadas con los fondos de su cuenta de capitalización y de las prestaciones de jubilación, las de supervivencia y las de incapacidad, en caso de liquidación judicial de la empresa aseguradora que tuvieran contratada.

En el momento de la jubilación la suma acumulada en la cuenta de capitalización individual se traspasará de la Administradora de Fondo de Ahorro Previsional a la compañía asegurada elegida por el beneficiario, que le proporcionará una renta vitalicia y, en su caso pensiones de supervivencia a sus beneficiarios. Al contrario de lo establecido en el sistema chileno, en el uruguayo sólo se prevé la conversión de los fondos ahorrados por el trabajador en una pensión de jubilación mediante el mecanismo de renta vitalicia, y no se contemplan modalidades similares a los retiros programados ni se permite retirar los fondos en un pago único ni en pagos parciales, ni siquiera combinando el rescate de parte de los fondos con la modalidad de renta vitalicia. La

⁵³⁸ El artículo 123° de la Ley 16.713 establece las inversiones permitidas: Valores emitidos por el Estado uruguayo, valores emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay, depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera que se realicen en las instituciones de intermediación financiera instaladas en el país, valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas que coticen en algún mercado formal, valores representativos de inversiones inmobiliarias, industriales, forestales u otros sectores productivos garantizadas por entidades financieras autorizadas a funcionar en el país, a través de la emisión de certificados de depósito, colocaciones en instituciones públicas o privadas, garantizadas por las mismas, a efectos de que éstas concedan préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social, hasta dos años de plazo y tasa de interés no inferior a la evolución del Índice Medio de Salarios en los últimos doce meses, más cinco puntos porcentuales.

cuantía de la pensión de jubilación se determinará en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, esto es, los ahorros acumulados y la rentabilidad que hayan generado. A esta cantidad se le aplicará un índice corrector que refleje la esperanza de vida y una tasa de interés, (art.55 de la Ley 16.713). A fecha de 31 de marzo de 2.007, los fondos administrados ascendieron a \$ 66.082 millones⁵³⁹.

Las prestaciones de incapacidad, subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensión de supervivencia, son financiadas por cada entidad administradora mediante la contratación, con una empresa aseguradora, de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento. En el momento en que se produzca el hecho causante el capital acumulado en la cuenta individual del afiliado se traspasa a la aseguradora en concepto de pago de la prima del seguro colectivo (artículos 57 y 58 de la Ley 16.713).

b. 4. Pilar voluntario.

Cualquier trabajador puede, con independencia de su nivel de ingresos, realizar depósitos voluntarios en la Administradora de Fondo de Ahorro Previsional que gestione sus fondos con el objeto de incrementar el ahorro acumulado en su cuenta personal, (art. 48).

El decreto ley 15.611 de 10 de agosto de 1.984 regula las Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión social cuyas funciones se enmarcan en el aseguramiento de los riesgos de incapacidad total o parcial, vejez y muerte⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Del total de los fondos administrados, República AFAP concentra el 56,3%, y el fondo promedio por afiliado asciende a \$ 89.978. BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. N° 43. Marzo, 2.007. Pág. 5.

⁵⁴⁰ ANTONIO GRZETICH LONG sintetiza sus características en *Derecho de la Seguridad Social vol. 2, Los principios de la materia, estructura orgánica y gestión*, Uruguay, 1.998, pág. 77

c. La reforma del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional

Actualmente el sistema está inmerso en un periodo revisionista, que se integra en un proceso de innovación de las áreas fundamentales del funcionamiento del Estado, (reforma tributaria, reforma del Estado, del sistema de salud y la puesta en marcha de un plan de equidad). En junio de 2007 se abrió un proceso, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, para analizar el sistema en su globalidad, en el que participan expertos nacionales e internacionales.

Como resultado de este proceso, en octubre de 2008 se aprueba la Ley 18.395, de flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación común. Las modificaciones en materia de pensiones de jubilación comprenden:

- Rebaja de 35 a 30 años el periodo de cotización previo para tener derecho a la pensión de jubilación por solidaridad intergeneracional, (art. 1 y 3 de la Ley 18.395, que modifica el art. 18 de la Ley 16.713). Fija el mismo nivel de cotizaciones que las que se requerían en el régimen anterior a la implantación del sistema multipilar. Entra en vigor a partir del 1 de julio de 2009.

- Adapta las tasas de reposición proporcionadas por la pensión de jubilación concedida por el pilar de jubilación por solidaridad intergeneracional al periodo de cotización previo de 30 años, (art. 2 de la Ley 18.395, que modifica el art. 29 de la Ley 16.713). Los nuevos porcentajes son: para 30 años cotizados, este pilar ofrece una pensión de cuantía equivalente al 45% del sueldo básico jubilatorio. A esta tasa se le añade un 1% por cada año de cotización que exceda de los 30 y hasta los 35 años. A partir de los 35 años de cotización se adiciona un 0,5% con un tope máximo del 2,5%. Entra en vigor a partir del 1 de julio de 2009.

- Flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación por edad avanzada, (art. 6 de la Ley 18.395, que modifica el art. 20 de la Ley 16.713). Entra en vigor a partir del 1 de febrero de 2009. El acceso a esta prestación requería, bajo la anterior normativa, tener 70 años de edad y haber cotizado un mínimo de 15 años. La reforma suaviza estos

requisitos y permite la entrada a los afiliados que tengan entre 65 y 67 años de edad a partir del 1 de enero de 2.010. El art. 6 establece la siguiente escala:

- Con 70 años de edad se exige 15 años de cotizaciones.
- Con 69 años de edad se exige 17 años de cotizaciones.
- Con 68 años de edad se exige 19 años de cotizaciones.
- Con 67 años de edad se exige 21 años de cotizaciones.
- Con 66 años de edad se exige 23 años de cotizaciones.
- Con 65 años de edad se exige 25 años de cotizaciones.

La cuantía de la prestación por jubilación por edad avanzada es equivalente al 50% del sueldo básico jubilatorio, más el 1% por cada año que exceda del periodo mínimo establecido para cada edad, y con un límite máximo del 14%, (art. 7 de la Ley 18.395, que modifica el art. 29. c) de la Ley 16.713).

- Reconocimiento de cotizaciones a la mujer por hijo. El art. 14 de la Ley 18.395 reconoce el derecho a las mujeres de añadir un año adicional de cotizaciones al pilar de jubilación por solidaridad intergeneracional por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado, siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años. Comienza a aplicarse el 1 de febrero de 2.009.

5. El sistema argentino.

a. Antecedentes históricos y causas de la reforma

La primera Ley de Seguridad Social en Argentina data de 1.904, la ley número 4.349, “Ley de montepío civil”⁵⁴¹, y que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil del Estado. Paulatinamente se van creando Cajas previsionales que cubren a diversos sectores, (como la Caja Jubilaria de los trabajadores ferroviarios, (1.915), las Cajas para trabajadores en servicios públicos (1.921), las correspondientes a los trabajadores del sector bancario, (1.929), la marina mercante, (1.939), a los periodistas, (1.939),...). En 1.954, mediante la Ley N° 14.370, se opta por una financiación basada en el reparto. En el año 1.967 se crean tres cajas para agrupar a la mayoría de las existentes (Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos; Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Caja Nacional de Previsión para de Trabajadores Autónomos). Estas nuevas entidades van a ser las encargadas de estructurar el Sistema Nacional de Previsión Social, hasta 1.990, año en el que se crea el Instituto Nacional de Previsión Social y que fue sustituido dos años más tarde por la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES). Paralelamente a la unificación de las diferentes cajas, se ha de dotar a este nuevo régimen de una uniformidad en cuanto a su marco legal, y, al efecto, se promulgan la Ley 18.037, por la que se establece el régimen aplicable a todos los trabajadores por cuenta ajena del sector privado y la Ley 18.038, que regula el régimen de los trabajadores autónomos. La Constitución enmarca el régimen jurídico de la

⁵⁴¹ Esta ley marca el inicio del nacimiento de la seguridad social argentina. El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, en *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Buenos Aires, mayo de 2.003, Pág.11, delimita y describe las cinco etapas por las que transcurre la evolución de la seguridad social en este país: “1. Primeros regímenes orgánicos por actividades, a partir de 1.904; 2. Universalización de la previsión social, a partir de la década del 40; Reforma administrativa y unidad legislativa, a partir de fines de la década del 60; 4. Crisis del sistema, desde mediados de la década del 80; 5.Reforma previsional, desde principios de la década del 90”.

Seguridad Social en su artículo 14 bis, que establece que *“El Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”*.

En la década de los 80 el sistema entró en una fuerte crisis financiera, que culmina con el decreto del Estado de Emergencia del Sistema Previsional (1.986), por el que se intenta postergar en el tiempo las obligaciones de pago a los jubilados por parte del Estado mediante la modificación de la fórmula de actualización de las pensiones⁵⁴². La grave situación económica por la que pasa Argentina a finales de la década de los ochenta, provoca la caída del gobierno de Raúl Alfonsín y, bajo la presidencia de Carlos S. Menem, se suceden las disposiciones que tratan de aplicar medidas de choque contra la hiperinflación e intentan una reactivación de la economía, (con estos objetivos se publican leyes como la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica, la Ley Nacional de Empleo y la Ley de Promoción del Empleo) mediante una acción política basada en la privatización tanto de servicios públicos como de sectores de producción y en la flexibilización del mercado laboral. El sistema de seguridad social, por su gran peso en la política macroeconómica, no podía quedar fuera de las propuestas reformistas. El gobierno de Menem, en particular su Ministro de Economía Domingo Cavallo y el equipo de asesores del que se rodeó, liderado por Walter Schulthess, economista vinculado como consultor al Banco Mundial, pudo encontrar fácilmente argumentos suficientes que justificasen la apertura de un proceso de reestructuración sobre el régimen de pensiones. El sistema de seguridad social se enfrentaba a un déficit creciente, producto, entre otras causas, de la coyuntura económica, (el déficit del sistema llegó a significar el 1,7% del PIB en 1.993, al que se añade el déficit resultante de los sistemas provinciales y subsistemas especiales, un 2% del PIB⁵⁴³). En un intento

⁵⁴² Esta medida provocó un aluvión de demandas contra el Estado cuyo resultado fue, en su mayoría, favorable a los jubilados.

⁵⁴³ ROFMAN, RAFAEL. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*, Documento de Trabajo 7/03. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Julio 2.003, Pág.2.

de lograr el equilibrio presupuestario del sistema se destinaron a la seguridad social recursos provenientes de tributos, que aunque significativos, (los impuestos sobre combustibles, gas y teléfonos llegaron a alcanzar en 1.990, aproximadamente, la tercera parte de los ingresos del sistema⁵⁴⁴), no lograron cubrir el déficit. La tasa de paro⁵⁴⁵ y el porcentaje de trabajadores atrapados en el sector informal, junto con el aumento de la evasión y fraude de las cotizaciones, incrementaron la dificultad de pagos del sistema.

En 1.993 se presentó en la Cámara de Diputados el proyecto de ley de reforma de la seguridad social en el que se proponía un sistema dividido en dos pilares que funcionaban de forma conjunta y complementaria, uno público y de reparto y otro basado en cuentas de ahorro individuales gestionadas por el sector privado. A través de un intenso debate en el Congreso, en el que la propuesta inicial fue modificada cediendo a las presiones de los diferentes grupos de intereses, desde sindicatos a corporaciones financieras, pasando por instituciones como el Fondo Monetario Internacional⁵⁴⁶, se consiguió su aprobación en septiembre de 1.993⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, en CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 151, Santiago de Chile, diciembre de 2.004. Pág. 12 y 13. Según exponen SCHULTHESS, WALTER E. y DEMARCO, GUSTAVO en *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma*, CEPAL, 1.993, el sistema de seguridad social no lograba la estabilidad presupuestaria, necesitando fuentes de financiación externas desde la década de los sesenta.

⁵⁴⁵ Si en el año 1.970 el desempleo únicamente representaba una tasa del 3,5% de la población económicamente activa, en el año 1.993 el desempleo se situó en un 18,7%. ACUÑA, NELDA E.; ARIAS, PABLO C.; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. “Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas”, en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, año 2.005. Pág. 7.

⁵⁴⁶ Los créditos aprobados por el FMI sirvieron a Menem para defender en el Congreso su propuesta de reforma. En 1.992, el FMI concedió a Argentina un préstamo por valor de 40 mil millones de dólares, y, en contraprestación, Argentina se comprometía a tomar las acciones políticas necesarias para lograr un equilibrio presupuestario y a implantar la reforma del sistema público de seguridad social. BROOKS, SARAH. “International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.”, cit, pág. 85-86.

⁵⁴⁷ Una minuciosa descripción del procedimiento de elaboración de la ley de reforma de la seguridad social en TORRE, JUAN CARLOS y GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Oficina del Economista Jefe, Latin American Research Network, Red de Centros de Investigación, Working Paper R-349. Marzo de 1.999. Pág. 16-29.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) se estableció mediante la Ley 24.241, de 13 de octubre de 1.993, modificada parcialmente por la ley 24.347 y la ley 24.463, de 1.995, de Solidaridad Previsional. Argentina siguió los pasos de Chile, al introducir el mecanismo de capitalización y la gestión privada en su sistema de seguridad social. Las reformas afectaron a todas las áreas significativas de la protección social, así, se reformó en 1.990 el sistema sanitario, en 1.991 la prestación por desempleo, en 1.995, el Sistema de Riesgos del Trabajo y en 1.996, el Régimen de Asignaciones Familiares, que reúne diferentes prestaciones: nacimiento, maternidad, adopción, prenatal, matrimonio, ayuda escolar y el subsidio de pago mensual por cada hijo menor de 18 años.

La crisis económica por la que pasó el país con la entrada de siglo hizo aflorar algunas carencias del nuevo sistema. El funcionamiento de la reforma fue muy sensible al deterioro de los índices de empleo, (la tasa de desempleo alcanzó en el año 2.001 el 18,3%), y al empeoramiento de la coyuntura económica, (el IPC del año 2.002 llegó a significar un 41% y el PIB disminuyó en un 10,9%⁵⁴⁸), teniendo en cuenta, además, que la implantación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones exigía un enorme esfuerzo presupuestario⁵⁴⁹. Dentro de las acciones políticas que hubo que asumir para intentar hacer frente a la crisis fueron relevantes las concernientes a la seguridad social. Ya en 1.995, sólo dos años después de aprobarse el nuevo sistema, se sancionó la Ley de Solidaridad Previsional, (Ley 24.463), que entre otras modificaciones del recién establecido Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, altera sustancialmente la garantía de obtener una pensión de acuerdo a las normas contenidas en la Ley 24.241, creadora del nuevo sistema. A partir de la Ley de Solidaridad Previsional, en el año 1.995, sólo se garantizan las pensiones hasta la cuantía que pueda ser financiada por

⁵⁴⁸ Datos del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, cit., pág. 26-27.

⁵⁴⁹ Así lo reconocían SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO en *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Serie Estudios Especiales, año 1, n° 5. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Octubre de 1.996. Documento presentado en el Seminario Regional sobre “Situación y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones”, organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1.996. Pág.5, donde consideran la necesidad de utilizar fuentes alternativas de financiación del sistema, fundamentalmente durante el periodo de transición del sistema, y ponen como ejemplo de posibles ingresos complementarios la utilización de recursos adicionales provenientes del Tesoro y la Deuda Pública.

medio de los recursos propios del sistema y de las transferencias financieras que anualmente se determinen en la Ley de Presupuesto. El objetivo era frenar el gasto público destinado a sufragar pensiones y para ello, en julio de 2.001, año en el que la situación socio-económica se volvió insostenible y terminó de estallar la crisis financiera y política del Estado argentino, se redujo la cuantía de las pensiones que excedían de \$500 en un 13% y durante el año 2.002 dejó de compensarse la inflación acumulada de alrededor del 40%⁵⁵⁰. Durante el año 2.001, el gobierno de De la Rúa, trató de reactivar la economía mediante la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de un 11% a un 5% (que, aunque en un primer momento afectó a todos los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, únicamente se mantuvo para aquellos partícipes en el régimen de capitalización), lo que debilitó aún más las cuentas del sistema de Seguridad Social. En este mismo periodo se sucedieron las acciones gubernamentales encaminadas a reducir el déficit público, (Ley 25.453, de Equilibrio Fiscal y conocida popularmente como Ley de Déficit Cero), como las encaminadas a hacer frente a la deuda y conseguir un aumento de liquidez para que el Estado pudiera hacer frente a los pagos. Con este objetivo se dispuso que los depósitos a plazo fijo de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones fueran convertidos en Letras del Tesoro, la “pesificación” en enero de 2.002, mediante la cual los depósitos constituidos en dólares fueron convertidos en pesos argentinos, y en marzo de 2.002 se impuso la conversión de la deuda en dólares, escogiéndose una tasa de cambio de 1,4 pesos por dólar. La “pesificación” modificó significativamente el valor de los fondos gestionados por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones, aunque el efecto económico de esta medida sobre el régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es difícil de evaluar⁵⁵¹.

⁵⁵⁰ RAFAEL ROFMAN. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina, El sistema previsional y la crisis de la Argentina*. Op.Cit. Pág. 9.

⁵⁵¹ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS, calculan el impacto de esta medida tomando diferentes referencias: “medido en dólares, al 31 de diciembre de 2.002, esa decisión habría implicado una pérdida equivalente al 42% en relación con los valores vigentes un año antes. En cambio, medido en pesos corregidos por la inflación, a esa fecha se podría computar una ganancia real del 40% y medido en pesos ajustados por la variación de los salarios la ganancia sería del 82%”, en *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Cit. Pág.56.

b. Configuración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

b. 1. Estructura.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte, (art. 1 de la Ley 24.241). Se compone de dos regímenes: el Régimen Previsional Público, cuyas prestaciones son otorgadas por el Estado mediante un régimen de reparto, y el Régimen Previsional de Capitalización Individual, de administración privada mediante la actuación de Administradoras de Fondos de Pensiones. La reforma planteada en Argentina combina los elementos del sistema mixto con el paralelo⁵⁵². El sistema se estructura mediante la combinación de los dos regímenes a través de la división en dos niveles, el primero de ellos constituido por un régimen público de reparto y obligatorio para todos los trabajadores y el segundo nivel, en el que participan de forma paralela tanto el régimen público de reparto como el régimen privado capitalizado. Los trabajadores pueden optar entre afiliarse a ambos regímenes, en el primer nivel estarían afiliados al de reparto y en el segundo al capitalizado, de forma similar a lo que sucede en un sistema mixto en el que cada nivel está cubierto por un régimen diferente en cuanto a su financiación y administración, o únicamente al de reparto mediante su afiliación a este régimen en el segundo nivel. Esta posibilidad de opción entre los dos regímenes permite identificar al sistema argentino como paralelo.

⁵⁵² En el mismo sentido, MESA-LAGO, CARMELO “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, cit., pág. 94

Cuadro 12. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Argentino: régimen de pensiones de jubilación

<p>Régimen de Reparto</p> <p>Afiliación obligatoria (opcional con pilar capitalizado) Administración Pública Financiación: Cotizaciones e impuestos. Prestación Adicional Permanencia</p>	<p>Pilar de Ahorro Voluntario Afiliación voluntaria para trabajadores integrados en el Régimen de Capitalización.</p>
<p>Régimen de Reparto Afiliación obligatoria. Administración pública. Financiación: Cotizaciones Impuestos</p>	<p>Régimen de Capitalización Afiliación obligatoria (opcional con pilar de reparto) Administración Privada. Financiación: Cotizaciones. Prestaciones: Jubilación Ordinaria Jubilación Postergada Jubilación Anticipada</p> <p>Prestación Básica Universal Prestación Compensatoria Prestación Edad Avanzada</p>
<p>Garantías del Sistema. Garantía de Rentabilidad Mínima para los participantes en la AFJP pública. Garantía de Pensión Mínima.</p>	
<p>Programa de Pensiones Asistenciales (vejez) Cobertura Universal (carencia de recursos) y financiación pública (impuestos) Administración Pública (CNPA)</p>	

Externamente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, existe un programa de prestaciones de carácter no contributivo que complementa a éste. Está gestionado por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA). En relación con la protección a los ancianos es relevante el Plan Mayores, regulado por la Ley N° 13.478 y sus Decretos Reglamentarios N° 432/97 y 582/03. Los requisitos para acceder a esta pensión asistencial a la vejez son: tener 70 o más años de edad, ser argentino o extranjero con una residencia mínima continuada en el país de 40 años, ni el solicitante ni su cónyuge pueden ser beneficiarios de un régimen de previsión, retiro o prestación contributiva y probar su carencia de rentas, esto es, no poseer recursos suficientes de cualquier tipo ni familiares obligados a su mantenimiento o que teniéndolos no sean capaces de proporcionarles una pensión por alimentos⁵⁵³.

b. 2. Afiliación.

El sistema establece la afiliación obligatoria para todos los trabajadores mayores de 18 años, tanto dependientes como independientes, incluyendo a aquellos que ejerzan sus actividades en el sector público, (art. 2 de la Ley 24.241).

Se permite la incorporación voluntaria al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones a los mayores de 18 años que ejerzan como directores de sociedades anónimas, socios de sociedades de cualquier tipo cuando no esté prevista la incorporación obligatoria, miembros de consejos de administración de cooperativas, titulares de condominios y de sucesiones indivisas que no ejerzan la dirección, o su

⁵⁵³ El programa de pensiones asistenciales comprende tres grupos principales: vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos. También están integradas en este programa las pensiones derivadas de Leyes Especiales (destinadas a Presidentes y Vicepresidentes de Argentina, Jueces de la Corte Suprema de Justicia, Premios Nobel y Olímpicos, Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas, Prelados, sacerdotes seculares, ex obispos y arzobispos, familiares de desaparecidos,...) y determinadas pensiones graciables. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones. BERTRANOU, FABIO M. y GRUSHKA, CARLOS O. “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas”, en *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo, 2.002, Pág. 31 a 62.

administración, miembros del clero y de organizaciones religiosas y a las amas de casa, (art. 3 de la Ley 24.241).

Han quedado fuera de la afiliación obligatoria los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Nacional, del Servicio Penitenciario Nacional y de Guardaparques Nacionales, así como el personal civil y policial de la Policía Federal y los profesionales, investigadores, científicos y técnicos contratados en el extranjero para desarrollar su actividad laboral en Argentina por un plazo menor a los dos años y siempre y cuando estén afiliados al sistema de seguridad social de su país de origen, (art. 4 de la Ley 24.241). Tampoco se obligó a afiliarse al nuevo sistema a los empleados públicos provinciales y municipales⁵⁵⁴ ni a los partícipes en las numerosas Cajas Profesionales dependientes de las Provincias⁵⁵⁵.

Aunque de la letra de la Ley podría desprenderse que con el establecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones se ha logrado atajar el problema de la disparidad de regímenes previsionales, y las consecuencias de este fenómeno, especialmente en lo concerniente con la inequidad en cuanto a la relación entre aportaciones y beneficios y la vulneración al principio de solidaridad que supone la posibilidad, para los trabajadores de mayores ingresos, de no participar en el régimen general, continúan vigentes y fuera del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al menos 135 regímenes: 6 regímenes especiales y/o de privilegio, (que agrupan a Diputados, Senadores, Presidentes, Ministros y Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo, Docentes, Científicos,...), 60 cajas profesionales provinciales, 13 cajas de empleados provinciales, 22 cajas de empleados municipales y 24 cajas de compensación

⁵⁵⁴ Estos grupos continúan gestionando su previsión social mediante sus propios regímenes. Respecto a los empleados públicos provinciales y municipales, la Ley 24.241 previó la posibilidad de que se fueran incorporado al Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones a medida de que las autoridades provinciales y municipales así lo decidieran y suscribieran el preceptivo convenio con el gobierno nacional. Actualmente, de 24 regímenes provinciales y 20 municipales sólo se han incorporado al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 10 de los 24 regímenes provinciales, (Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, San Luis, Salta, Jujuy, Río Negro y Tucumán), y 2 de los 20 regímenes municipales existentes (Ciudad de Buenos Aires y San Miguel de Tucumán). Desde el año 1.997 no se han producido nuevas incorporaciones. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año II. N° 3. Buenos Aires, junio de 2.005. Pág. 22.

⁵⁵⁵ Estas Cajas agrupan a profesionales liberales de alto poder adquisitivo como médicos, abogados, notarios, economistas, ingenieros, arquitectos,...

o complementarias (estas Cajas ofrecen a sectores específicos como docentes, empleados bancarios, empleados de la administración pública y de empresas estatales,... la posibilidad de mejorar la pensión de jubilación ofrecida por el régimen previsional al que estén afiliados)⁵⁵⁶.

Los afiliados pueden optar entre pertenecer a ambos regímenes, el de capitalización y el de reparto, o únicamente al de reparto. Este derecho de opción se ejerce por el trabajador en el plazo de 90 días desde el comienzo de la relación laboral o de la inscripción como trabajador autónomo⁵⁵⁷. Los trabajadores que decidan participar únicamente al régimen de reparto destinarán la totalidad de sus cotizaciones a éste y recibirán una prestación adicional por permanencia, (art. 30 de la Ley 24.241, en la redacción dada por el art. 1º del Decreto 1495/2001). Si el trabajador ha optado por quedar integrado únicamente en el régimen de reparto puede en un momento posterior, si así lo decide, abandonar éste y afiliarse al capitalizado, ahora bien, la opción contraria no es posible, una vez que el trabajador se afilie al régimen capitalizado ha de continuar en él⁵⁵⁸. En 1.994 optaron por afiliarse al pilar capitalizado 2.242.000 trabajadores, que representaban el 45.6% de los potenciales afiliados. En 1.998, los afiliados a este pilar alcanzaban los 6,5 millones de trabajadores, frente a los 2,3 millones de afiliados al régimen público y cerca de 3 millones de trabajadores que no estaban afiliados a

⁵⁵⁶ OIT, *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*, Pág. 36-39.

⁵⁵⁷ El mecanismo de opción suscitó no pocas críticas, toda vez que, hasta la reforma de 2.007, quienes no se decidían expresamente por la pertenencia al régimen de reparto quedaban incluidos en el régimen de capitalización. En este supuesto, y al no haber designado la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones, se les considera “indecisos” y la asignación a la correspondiente Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones se efectúa por la Administración Federal de Ingresos Públicos, mediante el procedimiento previsto por el Decreto Núm. 1.495/01 y la Res. SSS. Núm. 59/01. Se calcula que en el año 2.002 el número de trabajadores que no habían determinado su afiliación a ninguno de los dos regímenes y que, por tanto, fueron incorporados al capitalizado, se aproximaba a 3.200.000, un número significativo si tenemos en cuenta que la cantidad total de afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en aquella fecha era de 11.100.000. RAFAEL ROFMAN. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*, Cit. Pág. 3. Un ejemplo de argumentaciones que cuestionan los criterios de opción entre el régimen de reparto y capitalización lo encontramos en ACUÑA, NELDA E.; ARIAS, PABLO C.; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. “Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas”, en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Cit. Pág. 22.

⁵⁵⁸ Esta posibilidad de traslado desde el régimen de capitalización al de reparto únicamente fue posible hasta julio de 1.996. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Cit. Pág. 22.

ninguno de los dos pilares⁵⁵⁹. En diciembre de 2.001, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones contaba con 11,2 millones de afiliados: 2,2 millones (20%) en el régimen de reparto, 8,8 millones (79%) en el de capitalización. (Los restantes afiliados son trabajadores que no ejercieron la opción del art. 30 de la Ley 24.241 y aún estaban pendientes de distribución)⁵⁶⁰. En el año 2.003, se habían afiliado al sistema 12,3 millones de trabajadores, de los cuales, aproximadamente el 86% habían optado por pertenecer al régimen de capitalización y el 14% al de reparto⁵⁶¹. A 30 de abril de 2.007, los afiliados al régimen de capitalización eran 11,5 millones, de los cuales, únicamente cotizan efectivamente a este régimen 4,7 millones de trabajadores. Los afiliados al régimen de reparto son, aproximadamente, 2 millones, y de éstos, cotizan mensualmente 0,6 millones⁵⁶².

b. 3. Cotización.

El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia es del 11% de su remuneración y el de los empresarios asciende al 16% de la misma. La cotización de los trabajadores autónomos es del 27% de sus rentas presuntas, (artículo 11 de la Ley 24.241)⁵⁶³. La tasa de cotización legalmente establecida en el Sistema Nacional de

⁵⁵⁹ CARLOS TORRE, JUAN y GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Cit. Pág., 27.

⁵⁶⁰ SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP) *Evolución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, 2º semestre de 2.001, mayo de 2.002, pág.1. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.

⁵⁶¹ Según datos del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Cit. Pág. 38, tomando como fuente la base de datos del SIJP, y depurando la serie de fallecidos y jubilados.

⁵⁶² SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 5, Mayo, 2.007, Pág. 3. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.

⁵⁶³ Para los trabajadores autónomos de baja capacidad contributiva, (profesionales, trabajadores que ejercen algún oficio o titulares de empresas o explotaciones unipersonales, cuyos ingresos brutos anuales no superen los \$ 144.000), se creó, en el año 1.998, el Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes, o Monotributo, mediante la Ley 24.977, de 3 de junio (sustituida posteriormente por la Ley N° 25.239). Estos afiliados pagan una suma fija global en un único impuesto que abarca tanto las cotizaciones a la Seguridad Social como los impuestos que gravan

Previsión Social vigente antes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones era de un 26%⁵⁶⁴, por lo que, al contrario de lo previsto en otros sistemas como el Chileno en los que se aprovechó la reforma del sistema de seguridad social para disminuir la cotización, en Argentina ésta permaneció en un nivel similar, únicamente se produjo un aumento de un punto porcentual, que se aplicó a la cotización del trabajador, elevándose del 10% al 11% del salario sujeto a cotización⁵⁶⁵. Ahora bien, después de haberse establecido este nivel impositivo, se ha venido modificando desde 1.994 la cotización correspondiente a los empresarios que, aunque fueron fijadas en un 16%, han sido paulatinamente reducidas, con el objetivo de incrementar la contratación para frenar la tendencia creciente de aumento del sector informal y para reducir los costes empresariales en aras de lograr una mayor competitividad⁵⁶⁶. En julio de 1.996, el aporte empresarial promedio fue del 12%.⁵⁶⁷ En el año 2.006 las contribuciones patronales se fijan en el ámbito privado en un 12,71% para el sector servicios y comercios, y en un 10,17% en el resto de las empresas. En el sector público la cotización asciende al 16%⁵⁶⁸. Las aportaciones a cargo del trabajador también han venido sufriendo modificaciones, y así, en diciembre de 2.001 fueron reducidas al 5%, aunque a partir de enero de 2.002 esta reducción se aplicó únicamente a las cotizaciones personales destinadas a financiar el régimen capitalizado. En marzo de 2.003 esta tasa fue establecida en el 7% del salario⁵⁶⁹.

las ganancias y el valor añadido. Este sistema es cuestionado por su facilidad de utilización fraudulenta por aquellos que pretenden reducir de manera artificiosa sus obligaciones fiscales y sociales. En este sentido, GRUSHKA, CARLOS. *Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Enero 2004. Pág.7. Nota 12.

⁵⁶⁴ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Op. Cit. Pág. 12.

⁵⁶⁵ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Op. Cit. Pág.13.

⁵⁶⁶ Se estima que esta política de disminución de las cotizaciones significó una pérdida de ingresos para el sistema de seguridad social cercano a los 28.000 millones de pesos, según cálculo de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social recogido en MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Cit. Pág. 28.

⁵⁶⁷ SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO. *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Op. Cit. Pág.5, nota 3.

⁵⁶⁸ Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Portal de la Seguridad Social: www.seguridadsocial.gov.ar

⁵⁶⁹ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, cit. Pág. 20.

La cotización a los diferentes regímenes se realiza de forma conjunta. En el año 1.992 se unificaron las cotizaciones a los diversos subsistemas de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, desempleo, asignaciones familiares y salud, mediante la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS)⁵⁷⁰. En 1.993 se transfieren las competencias en recaudación desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y, específicamente, a través de la Dirección General de Recaudación Tributaria y a partir del año 2.001, mediante la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social. La Administración Federal de Ingresos Públicos es el organismo encargado de la recaudación de los tributos generales y de todos aquellos recursos destinados a la financiación de la Seguridad Social: los correspondientes al sostenimiento de los regímenes de jubilación y pensiones, subsidios y asignaciones familiares y los destinados a sufragar el Fondo Nacional de Empleo. El diseño de la estructura de los procedimientos de recaudación de los recursos de la Seguridad Social se concreta en el Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS). El Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS) se crea a finales del año 2.001, en dependencia del Ministerio de Economía, y sustituye en sus funciones a la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social⁵⁷¹.

En síntesis, el mecanismo de cotización consiste en la obligación de los empleadores de presentar declaraciones juradas mensuales en las que se identifique a los trabajadores y el importe de las cotizaciones. El pago se realiza en la cuenta abierta a nombre del trabajador en cualquier entidad bancaria perteneciente a la red de la administración tributaria, y estos fondos son transferidos a los correspondientes organismos gestores del sistema, esto es, a la Administración Nacional de Seguridad Social, y en su caso, a la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones en la que se encuentre afiliado el trabajador⁵⁷². Esta transferencia habrá de realizarse dentro de las

⁵⁷⁰ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Cit. Pág.38.

⁵⁷¹ Un resumen de la inestabilidad institucional en la gestión de la recaudación de los recursos de la Seguridad Social en MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Cit. Pág.17.

⁵⁷² La Organización Internacional de Seguridad Social presenta una evaluación y propuestas de mejora del procedimiento de recaudación del sistema argentino en OISS *El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*, Madrid, julio del 2.002.

48 horas siguientes a su recepción, y estas entidades bancarias deberán enviar a la ANSES la información de las operaciones efectuadas dentro de las 48 horas siguientes, (art. 36. b. de la Ley 24.241).

Cuando el trabajador decide participar exclusivamente en el régimen de reparto, el trabajador y su empresario pagarán cotizaciones a la Administración Nacional de Seguridad Social por cuantías equivalentes al 11% y 16% de los ingresos imponibles, respectivamente. Si el trabajador opta por afiliarse al régimen de capitalización, el trabajador cotizará un 11% de su ingreso imponible al régimen de capitalización y su empresario el 16% a la Administración Nacional de Seguridad Social. Los trabajadores autónomos pueden optar entre pertenecer únicamente al régimen de reparto, en cuyo caso, transferirán a la Administración Nacional de Seguridad Social cotizaciones por valor del 27% de su ingreso imponible, o bien por afiliarse al régimen de capitalización, debiendo en este supuesto, pagar el 16% de sus ingresos imponibles a la Administración Nacional de Seguridad Social y el 11% para la financiación de su fondo de jubilación y pensiones.

APORTES AL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES (% del ingreso imponible)			
-	Opción al régimen de reparto	Opción al régimen de capitalización	
-	ANSeS	ANSeS	Fondo de Jub. y Pens.
Trabajador en relación dependencia	11%	-	11%
Empleador	16%	16%	-
Trabajador autónomo	27%	16%	11%

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Estas cotizaciones financian exclusivamente las pensiones de vejez, invalidez y muerte y supervivencia. A estas cotizaciones hay que añadir las de asistencia sanitaria (un 3% a cargo del trabajador y un 6% del empresario), desempleo, (1,5% costado por el empresario exclusivamente), prestaciones familiares, (7.5%, a cargo del empresario), asistencia social a la población pasiva, (2% y 3%, satisfechas por el trabajador y empresario respectivamente) y la cotización por accidentes de trabajo a cargo de los empleadores, que varía, en función de la actividad desarrollada, entre un 3% y un 5% de los salarios. Por lo que la cotización total es de un 53% a un 55% del salario del trabajador⁵⁷³.

A la financiación derivada de las cotizaciones se añade la afectación directa de la recaudación de determinados impuestos para sufragar el coste de las pensiones de vejez, invalidez y muerte⁵⁷⁴. Se destina a la financiación de estas pensiones el importe total del Impuesto a los Bienes Personales, el 15% de la recaudación total de los tributos nacionales, (exceptuando los que gravan el comercio exterior), el 10% del Impuesto al Valor Agregado y el 20% del Impuesto a las Ganancias (esto es, el impuesto que grava los ingresos de las personas físicas), sobre las recaudaciones superiores a 580 millones de pesos, el 21% de lo recaudado por el impuesto a las naftas, gasolina natural, solventes, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos en la medida en que sean calificados como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, y el 100% recaudado sobre el impuesto al gas oil, diesel oil, kerosén y gas natural comprimido ⁵⁷⁵.

El sistema está diseñado para conseguir una tasa de sustitución del salario del 58% si el trabajador elige el esquema de reparto en el segundo nivel y de un 63% en

⁵⁷³ Datos de la Organización Internacional de Seguridad Social. Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, OISS, año 2.000. Pág. 5.

⁵⁷⁴ A estas fuentes de ingresos la Ley 23.966 añadió los procedentes del 30% de los recursos brutos que se obtuvieran de las privatizaciones. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, cit. Pág. 36.

⁵⁷⁵ Datos de la Organización Internacional de Seguridad Social. Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, Cit., pág. 5 y ACUÑA, NELDA E.; C. ARIAS, PABLO; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. "Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas", en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Cit. Pág. 27.

caso de optar por el régimen de capitalización, teniendo como objetivo que el primer pilar, de reparto, satisfaga una tasa de reposición de un 28%⁵⁷⁶.

b. 4. Régimen Previsional de gestión pública financiado mediante el régimen de reparto.

Mediante el régimen de reparto el Estado otorga las siguientes prestaciones, (art. 17 de la Ley 24.241): Prestación básica universal, compensatoria, retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, prestación adicional por permanencia y prestación por edad avanzada. La administración y el reconocimiento de estas prestaciones se encomienda a la Administración Nacional de la Seguridad Social, (ANSES), que también gestiona otras prestaciones como los subsidios por desempleo y las asignaciones familiares.

Existen unos topes máximos y mínimos en las prestaciones otorgadas por el régimen previsional público, por el contrario, las pensiones satisfechas por el régimen capitalizado no están topadas, su cuantía vendrá establecida por la capacidad de ahorro

⁵⁷⁶ ROFMAN, RAFAEL. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*. Cit. Pág. 2 y 3. Otros cálculos exponen resultados más generosos. CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS, en *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Cit. Pág. 14 y 15, concluyen que un trabajador con 32 años de cotización en el anterior sistema y que se jubila de acuerdo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, obtiene una pensión del régimen obligatorio de reparto, esto es, del primer nivel, compuesta de la Prestación Básica Universal equivalente al 27,5% del salario medio de la economía y una Prestación Complementaria correspondiente al 48% del salario base, de forma que la tasa de reposición superaría el 75% del salario, siempre y cuando este trabajador hubiera presentado un nivel salarial similar al promedio de la economía. Un afiliado al anterior sistema con características semejantes hubiera conseguido una prestación equivalente al 60% del salario medio de la economía. Si estos datos son correctos, se estaría desvirtuando uno de los principales argumentos de apoyo a la reforma, rebajar la carga financiera del Estado mediante el adelgazamiento del régimen de reparto, así como la justificación de la proposición de un régimen privado capitalizado que mitigue los efectos de la reforma en cuanto a la tasa de reposición que se compromete el Estado a continuar satisfaciendo. Aún cuando los resultados de este estudio fueran algo superiores a la realidad, lo que parece indiscutible es que el sistema reformado va a sufrir grandes dificultades si, de forma efectiva, no se han liberado de forma efectiva compromisos de financiación con recursos públicos.

del trabajador durante toda su vida laboral, los intereses que genere su fondo, la edad de acceso a la jubilación y el coste que le supongan las comisiones.

Por otra parte, los trabajadores que opten por el régimen de capitalización percibirán las prestaciones indicadas en el régimen público, exceptuando la prestación adicional por permanencia, (PAP), que se reemplaza por la jubilación ordinaria, constituida por las rentas obtenidas a partir de la capitalización de sus cotizaciones. El retiro por invalidez y la pensión por fallecimiento, son cubiertos mediante un seguro colectivo contratado al efecto por la respectiva Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, cuya financiación se realiza mediante las comisiones que cada Administradora cobra a sus afiliados y, en los casos que corresponda, mediante aportes complementarios a cargo del Estado.

Prestación Básica Universal (PBU): Se trata de una prestación mínima, uniforme e independiente de la cuantía del salario que hubiera percibido el beneficiario en su etapa laboral. Los requisitos para reconocimiento, establecidos en el artículo 19 de la Ley 24.241, son, en primer lugar, la edad, (65 años para los hombres y 60⁵⁷⁷ para las mujeres, aunque éstas pueden retrasar el acceso a este beneficio hasta los 65 años) y, en segundo lugar, se establece un periodo mínimo de cotización de 30 años. Su cuantía será la correspondiente a dos veces y media el aporte medio previsional obligatorio⁵⁷⁸, incrementándose en un uno por ciento por cada año de cotización adicional a los 30 años hasta un máximo de quince puntos porcentuales.

La transición del anterior sistema al vigente fue aprovechada para introducir reformas paramétricas en los elementos configuradores de la pensión de jubilación, con el objetivo de endurecer los requisitos de acceso y de rebajar la cuantía de las prestaciones en un intento de contener el gasto público destinado a la seguridad social. Se actuó en tres frentes. En primer lugar, se elevó la edad de jubilación pasando de los

⁵⁷⁷ Esta ley, en su art. 37, elevó de 58 a 60 años la edad de acceso a la prestación de jubilación para las mujeres, y la de los hombres de 62 a 65.

⁵⁷⁸ El aporte medio previsional obligatorio viene determinado por el Módulo Previsional (MOPRE), que es la unidad de referencia para las prestaciones del Régimen de Reparto y del valor de la renta presunta de los trabajadores autónomos (Art. 21 de la Ley 24.241). Su valor se fija anualmente en la Ley de Presupuesto, siendo desde 1.997 de \$80. Por tanto, la cuantía de la Prestación Básica Universal es de \$200, permaneciendo constante desde esta fecha.

55 a los 60 años para las mujeres y de los 60 a los 65 años para los hombres. En segundo lugar, se prolonga el periodo de cotización previo para tener derecho a la pensión de jubilación, en el anterior sistema bastaban 20 años y en el actual se establece un periodo mínimo de cotización de 30 años. En tercer lugar, se modificó la fórmula de cálculo de la prestación, con dos finalidades: reducir la cuantía de la prestación y dificultar la maquinación fraudulenta para conseguir prestaciones superiores al esfuerzo impositivo efectivamente realizado y para ello se reemplazó el cómputo del promedio de los tres mejores salarios anuales de los diez inmediatamente anteriores a la jubilación por el promedio del salario de los últimos diez años⁵⁷⁹. Esta modificación del cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación se aplica tanto en la Prestación Compensatoria como en la Prestación Adicional por Permanencia.

Prestación Compensatoria (PC): Es una prestación adicional a la básica para aquellos trabajadores que estaban afiliados al anterior sistema. Es el mecanismo establecido para reconocer las cotizaciones realizadas al anterior sistema ya que en el modelo argentino no existe una fórmula similar a los Bonos de Reconocimiento chilenos. Por tanto, se trata de una prestación incluida en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de manera temporal, de forma que una vez que transcurra el periodo de transición desde el antiguo régimen al nuevo, esta prestación se extinguirá. Para alcanzar el derecho a este beneficio se establecen los mismos requisitos de edad y periodo de cotización que los señalados para la Prestación Básica Universal, por lo que todos los afiliados que tengan derecho a la Prestación Básica Universal serán también titulares de los beneficios satisfechos mediante la Prestación Compensatoria. Su cuantía varía según los años que el beneficiario haya estado cotizando en el viejo Sistema Nacional de Previsión Social y según las rentas derivadas del trabajo obtenidas en los últimos años de cotización o de las rentas de referencia de las correspondientes categorías profesionales en el supuesto de los trabajadores por cuenta propia (artículos 23 y 24 de la Ley 24.241). La cuantía total de la Prestación Complementaria se computa aplicando un porcentaje, que dependerá de los años cotizados al anterior sistema previsional, a las rentas percibidas por el trabajador en los últimos 10 años, de forma que se corresponde con el 1,5% por cada año cotizado al Sistema Nacional de Previsión Social hasta un máximo de 35 años sobre el promedio de estas remuneraciones, que son

⁵⁷⁹ CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Cit. Pág. 14.

actualizadas al afecto, percibidas durante los diez años inmediatamente anteriores a la fecha de cesación de servicios o de presentación de la solicitud en el caso de los trabajadores por cuenta propia. La cuantía máxima de la prestación compensatoria es equivalente al Aporte Medio Provisional Obligatorio por cada año de servicios con aportes computados, (art. 26 de la Ley 24.241).

La Prestación Básica Universal y la Prestación Complementaria se reconocen a todos los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, independientemente de cual sea el régimen que hayan escogido en el segundo nivel, reparto o capitalización.

Prestación Adicional por Permanencia (PAP): Se trata de una prestación adicional a la básica a la que tienen derecho los afiliados que opten por pertenecer únicamente al régimen de reparto, de forma que en el primer nivel pertenecen, como todos los demás trabajadores, al régimen público de reparto, y mediante éste también configuran su segundo nivel. Son beneficiarios de esta prestación todos aquellos trabajadores que tengan derecho a la prestación básica universal. Tiene como finalidad incentivar a los trabajadores para que se inclinen por participar en el régimen público en lugar del privado en el segundo pilar del sistema. Su cuantía se corresponde con el 0,85% sobre la media de las remuneraciones actualizadas sujetas a cotización que el trabajador haya percibido durante los diez años inmediatamente anteriores a la fecha de cesación de servicios o de presentación de la solicitud en el caso de los trabajadores por cuenta propia.

Prestación por edad avanzada. (Artículo 34 bis de la Ley 24.241). Puede optar a ella tanto los trabajadores dependientes como los autónomos que no cumplan los requisitos para poder obtener una prestación básica universal. Tienen derecho a esta prestación los afiliados que hayan cumplido 70 años y acrediten 10 años de cotizaciones, siempre que cinco estén comprendidos en los ocho inmediatamente anteriores al cese en la actividad laboral. La cuantía de la prestación será equivalente a la suma del setenta por ciento de la prestación básica universal, a la que se añade la

prestación compensatoria y la prestación adicional por permanencia o, en su caso, la jubilación ordinaria. Es incompatible con cualquier otra pensión de jubilación, ya que únicamente se reconoce el derecho a esta prestación a aquellos que no pueden acceder a ninguna de las anteriores.

Retiro por invalidez: El sistema brinda protección tanto a las situaciones de incapacidad laboral temporal como incapacidad laboral irreversible a través del Retiro Transitorio por Invalidez y del Retiro Definitivo por Invalidez, respectivamente. Los afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones pueden conformar su protección de estos riesgos mediante su incorporación al régimen de reparto o de capitalización, según haya optado el trabajador por su participación en uno u otro régimen en el segundo nivel del sistema. La diferencia más notable entre estas dos opciones es la modalidad de pago, que en el régimen capitalizado puede consistir en un retiro programado o en una renta vitalicia⁵⁸⁰. Sin perjuicio de que se financie a través del régimen, público o privado, por el que haya optado el trabajador, el régimen de reparto sufragará parte de la prestación en el caso de los afiliados al régimen de capitalización nacidos antes de 1.963 en el supuesto de los hombres, y de 1.968, en el de las mujeres⁵⁸¹. Se reconoce el derecho a esta pensión al trabajador que sufra una incapacidad, tanto física como de carácter psíquico, superior al 66%, (art. 48 de la Ley 24.241). El tope máximo de su cuantía es equivalente a la suma de la Prestación Básica Universal más la Prestación Compensatoria que correspondiera en momento de producida la contingencia (art. 27 de la Ley 24.241)⁵⁸². Es incompatible con la actividad

⁵⁸⁰ GRUSHKA, CARLOS. *Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura*. Op.Cit. Pág.3.

⁵⁸¹ ACUÑA, NELDA E.; ARIAS, PABLO C.; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. “Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas”, en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Cit. Pág. 25.

⁵⁸² Su valor se va a determinar según el periodo de cotización, siendo del 70% del ingreso base para aquellos trabajadores que hayan cotizado un mínimo de 30 meses en los 36 meses anteriores a la fecha de la declaración de invalidez. También le corresponderá la misma cuantía a aquellos que acrediten 30 años de cotización. La cuantía será equivalente al 50% del ingreso base para aquellos trabajadores que hayan cotizado durante 18 meses, como mínimo, en los 36 meses anteriores a la fecha de declaración de invalidez. El ingreso base es el resultante del promedio mensual de las rentas sujetas a cotización de los cinco años anteriores al mes en que ocurra el hecho causante de la invalidez o que acrediten 15 años de servicio y 12 meses con cotizaciones en los últimos 60 meses. Quedan fuera del cómputo los periodos que haya permanecido el trabajador en inactividad (Art. 97 de la Ley 24.241). ACUÑA, NELDA E.; ARIAS, PABLO C.; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. “Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas”, en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Cit. Pág. 25.

laboral, (art. 34 bis. 5). No tienen derecho a esta prestación los trabajadores mayores de 65 años, de forma que, en el caso de que a un beneficiario mayor de la referida edad se le reconozca una incapacidad, podrá acceder directamente a la prestación por edad avanzada, (art. 34 bis. 5 de la Ley 24.241).

Pensión por fallecimiento (supervivencia): Van a ser beneficiarios de esta prestación el cónyuge supérstite, la pareja de hecho (siempre que demuestre una convivencia de 5 años, o de 2 años si existen hijos comunes), los hijos e hijas solteros y las hijas viudas, todos ellos hasta la edad de 18 años, y los mayores de esta edad cuando estén incapacitados y dependan económicamente del afiliado fallecido⁵⁸³, (art. 53 de la Ley 24.241). De manera similar al Retiro por Invalidez, las pensiones derivadas del fallecimiento del afiliado se financiarán de acuerdo al modelo que éste haya escogido en el segundo nivel de protección. Ahora bien, al igual que ocurre con la invalidez, existe una asistencia financiera al régimen de capitalización por parte del de reparto a la hora de satisfacer pensiones derivadas del fallecimiento de afiliados al régimen de capitalización nacidos antes de 1.963 en el supuesto de los hombres, y de 1.968, en el de las mujeres

b. 5. Régimen Previsional de Capitalización.

El afiliado que opte por participar en el régimen de capitalización elige alguna de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, (AFJP), que operan en

⁵⁸³ La cuantía de la prestación generada por el fallecimiento del afiliado que se encontrase en activo se va a calcular tomando como base una prestación de referencia, equivalente a la ofrecida en el Retiro por Invalidez, a la que se aplicarán diferentes porcentajes que dependerán de la relación de parentesco con el causante: el cónyuge supérstite recibirá el 70% de la prestación de referencia si no existen hijos con derecho a pensión, y en el caso contrario, el viudo o viuda cobrará el 50% de la prestación de referencia y cada uno de los hijos el 20%, con el límite del 100% de la prestación. Si el fallecimiento ocurre el afiliado es beneficiario de una pensión de jubilación o de incapacidad, la cuantía de la prestación por fallecimiento para el viudo o viuda sin hijos será de un 70% de la prestación que estuviera recibiendo el causante y, en el caso de existir hijos con derecho a pensión de supervivencia, la pensión se repartirá entre todos los beneficiarios, correspondiendo un 50% al cónyuge y un 20% a cada uno de los hijos con derecho a pensión, hasta el máximo del 100% de la prestación.

el sistema⁵⁸⁴, para que gestione las operaciones de capitalización de sus cotizaciones al régimen de pensiones. En todo caso el afiliado conserva el derecho a traspasar sus fondos a otra Administradora un máximo de dos veces al año y siempre que haya cotizado durante al menos 4 meses en la Administradora que se abandona, (art. 41, 44 y 45 de la Ley 24.241).

Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones están supervisadas y controladas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (art. 40 de la Ley 24.241), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La Ley, en su art.40, determina que la forma jurídica societaria obligatoria para la constitución de una Administradora de Fondos de Jubilación sea la de la sociedad anónima, aunque prevé importantes excepciones en cuanto a la libertad para elegir la naturaleza societaria a las Administradoras que se formen por los estados provinciales, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y a aquellas entidades o sociedades, como Cajas Profesionales, que tengan como objeto exclusivo la capitalización de los aportes destinados a financiar el régimen de pensiones. No hay ninguna restricción legal a la entrada al accionariado a entidades de carácter privado como asociaciones profesionales de trabajadores, empleadores o profesionales, mutuas y cooperativas. Se establece legalmente la obligación para el Banco de la Nación Argentina de constituir una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones. Esta Administradora está obligada a destinar al menos el 20% de su fondo a inversiones que repercutan directamente en la economía argentina.

Cada administradora puede gestionar solamente un fondo de jubilaciones y pensiones, que es inembargable, debiendo llevar su propia contabilidad separada de la del respectivo fondo. Cada afiliado posee una parte, expresada en cuotas, del fondo de jubilaciones y pensiones de la correspondiente Administradora, (art. 85 de la Ley 24.241)

⁵⁸⁴ En el año 2.007 operaban 11 Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en el mercado de pensiones argentino: Arauca Bit, Consolidar, Futura, Máxima, Met, Nación, Orígenes, Previsor, Profesión-Auge, Prorenta y Unidos. De éstas, Orígenes tiene el mayor número de afiliados, 2.341.464, y Unidos, el menor, 242.251, según datos de abril de 2.007, en SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 5, Mayo, 2.007, Pág. 9.

Los afiliados pueden efectuar aportes adicionales voluntarios o convenir depósitos de terceras personas en su cuenta de capitalización individual, para incrementar el volumen de ahorro y así elevar la cuantía de la pensión de jubilación o anticipar la edad de jubilación. La imposición se puede realizar directamente en la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones o mediante la gestión del Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social, (art. 56 de la Ley 24.241) y no está sujeta a un límite máximo. Por tanto, los depósitos convenidos y aportes adicionales sólo pueden realizarse si se es afiliado al régimen de capitalización, de forma que el acceso al pilar voluntario dentro de lo que podemos considerar la estructura formal del sistema sólo es accesible para los trabajadores pertenecientes al régimen de capitalización. Si tenemos en cuenta, además, que estas aportaciones y depósitos convenidos tienen un tratamiento fiscal muy favorable, (las imposiciones voluntarias son deducibles de la base del impuesto sobre la renta y los depósitos convenidos no constituyen remuneración ni se consideran renta a efectos tributarios⁵⁸⁵), este sistema sitúa al trabajador afiliado al régimen de capitalización en una posición ventajosa respecto del afiliado al régimen de reparto, incluso desde el punto de vista del empresario ya que le permite ofrecer una estructura salarial más flexible.

Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones sólo podrán cobrar comisiones, que constituyen el único pago al que está obligado el afiliado, por los conceptos taxativamente enunciados en la ley, (art. 67 de la Ley 24.241). Estos son la acreditación de los aportes, la acreditación de imposiciones voluntarias y depósitos convenidos, la obtención de rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones, y el pago de las prestaciones satisfechas mediante la modalidad de retiros programados, (art. 67 y 68 de la Ley 24.241). Un porcentaje de esta comisión sufragará los costes de financiación del seguro de vida, que cubre las prestaciones por invalidez y fallecimiento. Las AFJP podrán establecer libremente el importe de las comisiones⁵⁸⁶ y de las bonificaciones sobre ellas, que serán uniformes para todos los afiliados de cada

⁵⁸⁵ Artículos 112 a 116 de la Ley 24.241.

⁵⁸⁶ La comisión por la acreditación de los aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen. La correspondiente a imposiciones voluntarias y depósitos convenidos se establecerá sobre la base de un porcentaje de los valores involucrados. La comisión por el pago de los retiros programados sólo podrá configurarse como un porcentaje mensual sobre el saldo de la cuenta de capitalización individual del beneficiario, (art. 68 de la Ley 24.241)

administradora, y sin incurrir en discriminaciones entre categorías de afiliados⁵⁸⁷. Las comisiones por aportes obligatorios se calculan sobre el salario devengado en el mes correspondiente.

Las comisiones son satisfechas del saldo de la cuenta de capitalización individual, incluso en el supuesto de que el afiliado no esté cotizando durante un determinado periodo, la Administradora podrá cobrar del fondo acumulado en la cuenta de capitalización por la parte correspondiente al seguro de vida⁵⁸⁸.

La Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Banco de la Nación Argentina garantiza a sus afiliados que el saldo de su cuenta de capitalización individual no será inferior a sus aportes obligatorios, excluidas las primas del seguro previstas en el artículo 99 de la Ley 24.241, más los intereses que esos importes netos hubieran devengado de haber estado depositados en pesos en una caja de ahorro común de acuerdo al índice publicado por el Banco Central de la República Argentina. Las demás Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones podrán establecer las garantías que consideren convenientes, debiendo soportar su coste y riesgo, (art. 40 de la Ley 24.241). Las Administradoras están obligadas a mantener una rentabilidad igual o superior a la rentabilidad mínima del sistema, definida ésta como el menor de estos dos índices: el 70% de la rentabilidad promedio del sistema o la rentabilidad promedio del sistema menos dos puntos porcentuales, (art. 86 de la Ley 24.241). Se establece legalmente que la garantía estatal de rentabilidad mínima promedio del sistema, de forma que si la rentabilidad de la Administradora no supera este nivel mínimo, una vez aplicados los recursos del fondo de fluctuación, los del

⁵⁸⁷ Sólo una Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones, Arauca Bit, estableció una bonificación por permanencia en la Administradora. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 5, Mayo 2.007, Pág. 15.

⁵⁸⁸ La cuantía de las comisiones es, en mayo de 2.007, en promedio, de 2,421% del ingreso imponible (equivalente al 34,6% del aporte) y, en ésta queda comprendido el coste anual del seguro de invalidez y fallecimiento, que representa, por término medio, el 1,424% del ingreso imponible del afiliado. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 5, Mayo 2.007, Pág. 5, disponible en www.safjp.gov.ar Según estimaciones del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y OIT (Oficina de la OIT en Argentina), en *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*, pág. 46, esta comisión reduce el aporte capitalizable, esto es, el que constituye el ahorro individual del trabajador al 66% del aporte personal.

encaje, e incluso su propio capital, el Estado cubrirá la diferencia de rentabilidad y procederá a liquidar la administradora, (art. 40 de la Ley 24.241 en relación con el art. 124).

El régimen de capitalización otorga prestaciones por jubilación ordinaria, por invalidez (transitoria y definitiva) y por fallecimiento del afiliado o beneficiario. Para cubrir las contingencias de fallecimiento e invalidez, la Administradora viene obligada a la contratación con una compañía de seguros de una póliza única, colectiva, que garantice la financiación íntegra de las obligaciones económicas de la Administradora con su afiliado⁵⁸⁹.

Se reconoce el derecho a la jubilación ordinaria a partir de los 65 años de edad para los hombres y de 60 para las mujeres, (art. 47 de la Ley 24.241), sin que se establezca requisito alguno en cuanto a un periodo de cotización previo. Cuando el afiliado llega a la edad establecida para el acceso a la pensión de jubilación, al igual que si es declarado inválido⁵⁹⁰, puede disponer de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual para financiar la pensión de acuerdo a una de las siguientes modalidades: renta vitalicia previsional, retiro fraccionario y retiro programado, (art. 100). La administradora verificará el cumplimiento de los requisitos y reconocerá la prestación. Su cuantía va a depender de dos variables, en primer lugar, del capital acumulado en la cuenta de ahorro individual (conformado por las cotizaciones, las aportaciones adicionales de carácter voluntario y los depósitos convenidos, la rentabilidad que hayan generado y deduciendo de esta suma el importe de las comisiones), y, en segundo lugar, de la esperanza de vida del futuro beneficiario de la prestación.

⁵⁸⁹ A este respecto, SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO señalan que al ser la Administradora la parte del contrato de seguro y no el trabajador de forma individualizada, y ser la protección del trabajador en los supuestos de invalidez y fallecimiento un derecho del trabajador, no se le podrán imponer las condiciones de este contrato que restrinjan derechos reconocidos legalmente, en *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*, Cit. Pág. 8, Nota 6.

⁵⁹⁰ Las pensiones derivadas del fallecimiento del afiliado pueden constituirse mediante las modalidades de renta vitalicia previsional y de retiro programado (art. 105, 106 y 107 de la Ley 24.241).

Renta Vitalicia Previsional. El afiliado contrata una renta vitalicia con una compañía de seguros, a la que la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones transfiere los fondos acumulados en su cuenta individual. A partir de la celebración del contrato de renta vitalicia previsional la compañía de seguro de retiro será la única responsable de satisfacer esta renta, estando obligada al pago de la prestación correspondiente al afiliado desde el momento en que se suscribe el contrato hasta su fallecimiento, y a partir de éste, al pago de las eventuales pensiones por fallecimiento de los derechohabientes del causante al momento que se suscribió el contrato. Para el cálculo del importe de la pensión se toma el valor total del fondo acumulado en la cuenta individual salvo que el beneficiario haya optado por contratar una pensión inferior a la que resultara de destinar el total del ahorro acumulado en su cuenta, pudiendo disponer libremente del excedente que reste en la cuenta de capitalización. Esta prestación no podrá ser inferior al 70% de su respectiva base jubilatoria ni al triple de la máxima prestación básica universal, (art. 102 de la Ley 24.241).

El Estado garantiza el pago de las pensiones satisfechas bajo esta modalidad en los casos en los que, por quiebra o insolvencia, la compañía de seguros contratada por el beneficiario no pudiera dar cumplimiento a sus obligaciones económicas. La cuantía máxima garantizada es cinco veces el equivalente a la máxima prestación básica universal, (art. 124.c de la Ley 24.241).

Retiro Programado. Se contrata directamente con la Administradora el rescate mensual de la cuenta de capitalización individual de determinada cantidad fondos, y que debe mantener su poder adquisitivo constante durante el año. El valor de la prestación será el resultado de relacionar el saldo efectivo de la cuenta del afiliado a cada año, con el valor actuarial necesario para financiar las correspondientes prestaciones, la de jubilación y la eventual pensión por fallecimiento. El afiliado podrá optar por retirar una suma inferior a la que surja de dicho cálculo. Si el ahorro acumulado en su cuenta de capitalización individual le permite financiar una prestación igual o superior al 70% de la respectiva base jubilatoria y a tres veces el importe de la máxima prestación básica universal, podrá disponer libremente del remanente, (art. 102 de la Ley 24.241).

Retiro Fraccionario. Es aquella modalidad de jubilación o de retiro definitivo por invalidez que acuerda el afiliado con una administradora cuando sólo pueda percibir una

prestación bajo el mecanismo de retiro programado inferior al cincuenta por ciento del equivalente a la máxima prestación básica universal. Mensualmente el beneficiario retirará de su cuenta de ahorro individual una cantidad equivalente al 50% de la cuantía correspondiente a la máxima prestación básica universal vigente al momento del pago. La modalidad de retiro fraccionario se extinguirá cuando se agote el saldo de la cuenta de capitalización individual o cuando fallezca el beneficiario. En este último supuesto, el saldo remanente de la cuenta de capitalización individual será entregada a los derechohabientes del asegurado. Los retiros fraccionarios no estarán sujetos a comisiones por parte de la administradora, (art. 103 de la Ley 24.241).

El pilar capitalizado proporciona la posibilidad de rescatar los ahorros de la cuenta de capitalización para financiar una pensión de jubilación antes del cumplimiento de la edad ordinaria, (65 años para los hombres y 60 para las mujeres). Aunque se opte por la jubilación anticipada en el régimen capitalizado, no se tendrá derecho a las prestaciones previstas en el Régimen de Reparto hasta el cumplimiento de los respectivos requisitos, incluido el de la edad. Para poder anticipar la pensión de jubilación capitalizada se requiere que la cuantía de la pensión financiada con los ahorros acumulados sea igual o mayor al cincuenta por ciento de la respectiva base jubilatoria, y que ésta, a su vez, represente dos veces el importe equivalente a la máxima prestación básica universal, (art. 110 de la Ley 24.241).

Los trabajadores por cuenta ajena pueden continuar desarrollando su actividad laboral, previo acuerdo con su empresario, con posterioridad al cumplimiento de la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria, (art. 111 de la Ley 24.241). El afiliado podrá optar entre dos posibilidades, o bien puede postergar el cobro de su pensión de jubilación correspondiente al régimen de reparto hasta el cese de su actividad laboral y seguir cotizando al régimen de reparto y al capitalizado, o puede optar por constituir la pensión de jubilación del régimen capitalizado y continuar cotizando sólo al régimen de reparto. El cobro de la pensión de jubilación del régimen de reparto se aplazará en ambos casos hasta el retiro definitivo de la actividad laboral.

c. Las propuestas de reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

El modelo de previsión social establecido en Argentina no está consolidado, antes al contrario, pocos años después de su puesta en funcionamiento, se ha visto inmerso en un nuevo proceso revisionista. En el año 2.002, el Gobierno propuso un debate para la reforma del sistema de seguridad vigente, y, para ello se crea una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, convocando al debate a un amplio espectro político y social. También se solicitó la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo en la evaluación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, cuyas conclusiones fueron reflejadas en el informe de la OIT, *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*, de julio de 2.002⁵⁹¹, y de la Organización Internacional de la Seguridad Social para la evaluación del procedimiento de recaudación, cuyo resultado se materializó en el informe *El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*.

En el año 2.003 la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social publica el *Libro Blanco de la Previsión Social*⁵⁹², donde se hace un primer análisis del diagnóstico de los principales problemas por los que atraviesa el sistema y una aproximación a posibles propuestas de reforma. Éstas pasan, en síntesis, por lograr una mayor participación de los trabajadores en el sistema para mejorar los pobres resultados en cuanto a cobertura que ha alcanzado el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, mejorar su eficiencia financiera y perfeccionar

⁵⁹¹ Este informe fue duramente contestado por la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, en lo referente a las Cajas de Profesionales, en *Reflexiones acerca del informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, denominado “Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis”, con exclusiva referencia a los sistemas para profesionales*, y en el que afirman su oposición frontal a la propuesta de incorporación obligatoria de estas instituciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

⁵⁹² En este informe se incluyen las aportaciones de los expertos internacionales que están participando en el proceso de estudio a las diferentes propuestas de reforma: ALEJANDRO BONILLA GARCÍA, Coordinador de Políticas e Investigaciones del Sector de Protección Social de la OIT, GIOVANNI TAMBURI, Consultor de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social ANDRAS UTHOFF, de la Comisión Económica para América Latina.

la actuación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones en la gestión del área capitalizada en el régimen previsional. Para lograr estos objetivos se propone para su estudio y evaluación actuarial una profunda reforma del sistema de pensiones, de carácter global, que plantea la transición a un modelo mixto compuesto por cuatro pilares, o componentes en la terminología del *Libro Blanco*:

- Un componente asistencial y no contributivo, financiado con recursos generales, y gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Estaría sujeto a la comprobación previa de recursos y protegería a los mayores de 70 años que carezcan de rentas suficientes para subsistir y no están cubiertos por el régimen general. Se propone a su vez la incorporación en el sistema previsional de un régimen unificado de pensiones no contributivas.

- Un componente obligatorio y contributivo de reparto y prestaciones definidas, cuya gestión correspondería a la Administración Nacional de la Seguridad Social, (ANSES). La finalidad de este pilar sería brindar protección a los trabajadores de menores ingresos y se coordinaría con el componente asistencial para lograr que carreras de cotización cortas fueran tenidas en cuenta en el momento del cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación, con el objetivo de incentivar la participación en el sistema de seguridad social entre este sector de la población trabajadora. Así los afiliados que únicamente hayan cotizado durante 5 años accederían a una pensión asistencial a partir de los 70 años, y los que hayan aportado entre 6 y 20 años y la cuantía de su pensión no supere la de la pensión mínima a los 70 años tendrán derecho a la pensión asistencial incrementada en el 2% por cada año de cotización superior a 5 años y con el tope de la pensión mínima.

- Un componente complementario de contribuciones definidas de carácter obligatorio para todos los trabajadores y gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones. Se proponen modificaciones respecto a la actual regulación de las comisiones, que pasarían a determinarse sobre el capital acumulado en el fondo de pensiones y sobre la rentabilidad que obtuviesen, y se plantea una nueva regulación de las inversiones para evitar la excesiva utilización de valores del Estado, dirigiéndolas hacia sectores productivos con repercusión directa en la economía.

- Un componente voluntario incentivado. Dirigido a aquellos trabajadores con mayor capacidad de ahorro que opten por mejorar el haber de su pensión de jubilación mediante aportaciones suplementarias en las cuentas de ahorro individual del régimen capitalizado.

En agosto de 2.007 se aprobó la Ley 26.222, Ley de Reforma Previsional de la República Argentina, junto con su Decreto de Desarrollo 313/07 de reforma del sistema previsional argentino. Los objetivos señalados en su exposición de motivos son: mejorar la cobertura, garantizar la libertad de elección de los ciudadanos, fortalecer la equidad y la transparencia del sistema, mejorar la tasa de sustitución del salario, asegurar la financiación del sistema, bajar los costes de administración de los fondos gestionados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, ampliar las competencias del Estado y garantizar un haber mínimo al conjunto de los beneficiarios del sistema sin hacer distinciones entre los beneficiarios de uno u otro régimen. Las novedades más significativas fueron:

- Los trabajadores que ingresen al sistema podrán optar en el plazo de 90 días entre el régimen previsional público o por el de capitalización. En caso de no ejercitar esta opción se entenderá que la misma ha sido formalizada por el régimen previsional público.

- Incremento del tope máximo de la cuantía de las pensiones de jubilación.

- Se eleva la cuantía de la Prestación Adicional por Permanencia mediante la aplicación de un coeficiente del 1,5 por cada año de cotización al régimen público, implantando un mecanismo idéntico al establecido para la Prestación Complementaria.

- Los afiliados al Sistema de Jubilaciones y Pensiones podrán optar por cambiar de régimen al que estén afiliados una vez cada cinco años. A la entrada en vigor de la Ley se establecerá un periodo de 180 días para los que deseen cambiarse del régimen capitalizado al público.

- Los afiliados al régimen de capitalización mayores de 55 años para los hombres y 50 años para las mujeres, cuya cuenta de capitalización individual no supere el importe equivalente a 250 MOPRES serán considerados afiliados al régimen previsional público. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones deberán transferir al régimen público el saldo en un plazo de 90 días desde que el

afiliado alcance la referida edad, salvo que el afiliado manifieste expresamente su voluntad de permanecer en el régimen de capitalización.

- La comisión por acreditación de aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen y no podrá ser superior al 1% de dicha base.

- Entre el 5% y el 20% del activo del fondo de pensiones se invertirá en deuda pública o instrumentos financieros similares cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a medio o largo plazo.

d. El Sistema Integrado Previsional Argentino, (SIPA)

Con fecha de 20 de noviembre de 2.008 se aprobó la Ley 26.425 que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Establece que a partir del 1 de enero de 2.009 sólo existirá el régimen previsional público, financiado a través de un régimen de reparto, y procede a liquidar el régimen de capitalización. Junto con esta Ley se promulga su reglamento mediante Decreto 2.099/08, el Decreto 2.103/08 regulador del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y el Decreto 2.104/08 por el que se regula el traslado de los afiliados al SIJP y sus fondos al nuevo sistema.

Todos los trabajadores y beneficiarios del régimen de capitalización son trasladados al nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino y, a tal efecto, se reconocen las cotizaciones realizadas al régimen de capitalización que se hubieran satisfecho durante su vigencia. Las cotizaciones al Sistema Integrado Previsional Argentino serán recaudadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social. A partir de los 60 días de entrada en vigor de la ley, (art. 19 de la Ley 26.425), el régimen previsional público comenzará a pagar las pensiones por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y por fallecimiento que estuvieran siendo satisfechas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionado, (art. 4 de la Ley 26.425). Por su parte, las compañías de seguros seguirán pagando aquellas pensiones a los afiliados que tuvieran contratadas bajo la modalidad de renta vitalicia previsional, (art. 5 de la Ley 26.425 y art. 5 del Decreto 2.104/2.008).

La Ley 26.425, en su art. 7, ordena el traspaso al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto de todos los instrumentos financieros contenidos en las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios del nivel de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Esta transmisión se realizará mediante el cambio de su titularidad a favor de la Administración Nacional de la Seguridad Social por las entidades financieras, las Cajas de Valores, las Sociedades Gerentes de Fondos Comunes de Inversión y toda entidad depositaria o recaudadora de estos instrumentos, (art. 3 del Decreto 2.104/2.008). Estos recursos únicamente podrán ser destinados al pago de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino, y serán invertidos bajo el criterio de *“contribuir al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social”*, (art. 8 de la Ley 26.425), y con la expresa prohibición de invertirlos en valores extranjeros, (art. 8, *in fine*, de la Ley 26.425). La Administración Nacional de la Seguridad Social no percibirá comisión alguna por la gestión de los fondos de los trabajadores, (art. 9 de la Ley 26.425).

No se ha modificado el régimen jurídico de las diferentes prestaciones integradas en el régimen de reparto del Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones. En relación con la cuantía de estas prestaciones, el art. 2 de la Ley 26.425 dispone que *“el Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley”*, entendiendo que las prestaciones que se mantienen son las que integran el régimen público de reparto. El art. 16 de la Ley 26.425 reconoce a todos los afiliados del Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones, por tanto también a aquellos trabajadores partícipes del régimen de capitalización, el derecho a percibir la prestación adicional por permanencia⁵⁹³. En esta materia hay que tener en cuenta que no se ha acompañado a la nueva regulación las proyecciones económicas que, junto a las previsiones demográficas, pudieran demostrar la capacidad financiera del nuevo sistema. Por tanto, y teniendo en cuenta además que

⁵⁹³ La cuantía mensual de esta prestación adicional por permanencia se determinará aplicando el 1,5% por cada año de cotización realizada al Sistema Integrado Previsional Argentino, manteniéndose, en lo demás la regulación contenida en el art. 23 de la Ley 24.241, (art. 16 de la Ley 26.425).

es una garantía incluida en la dinámica de un régimen de reparto, este precepto tiene un carácter de compromiso político más que una obligación legal cuyo incumplimiento pudiera ser accionable ante los Tribunales por los afiliados afectados por una futura reducción de la protección económica ofrecida por el Sistema Integrado Previsional Argentino.

Los fondos que integren los depósitos convenidos y aquellas cotizaciones realizadas en concepto de imposiciones voluntarias podrán ser transferidos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional o a una Administradora de Fondos de Pensiones, (art. 6 de la Ley 26.425). Aunque hay que esperar al desarrollo reglamentario previsto en la ley, la posibilidad de incrementar los derechos económicos mediante la transferencia del ahorro voluntario a la administración pública de seguridad social aumenta la presión financiera sobre el sistema al obligarle a asumir mayores compromisos por pensiones que aquellos estrictamente obligatorios. Por otro lado, habrá que conocer el régimen futuro que se aplique en estos supuestos a los límites máximos establecidos sobre la cuantía de pensión porque puede suceder que la Administración Nacional de la Seguridad Social se exima de pagar el exceso sobre la cuantía máxima de pensión a pesar de haber admitido el pago del ahorro voluntario del trabajador.

La nacionalización de las entidades privadas que operaban en el régimen de capitalización se produce mediante el pago de los perjuicios ocasionados a través de títulos públicos de Argentina, cuyo valor no podrá superar el del capital social de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones, (art. 13 de la Ley 26.425). Al personal de las Administradoras que resulte despedido por este proceso se le ofrece la posibilidad de incorporarse como trabajadores al servicio de las Administración Pública, (art. 13 de la Ley 26.425).

Con este proceso, el Estado argentino no ha eliminado únicamente el régimen obligatorio de cuentas de ahorro individuales, sino que, además de no cumplir el nivel mínimo del principio de seguridad jurídica que es básico para el funcionamiento eficiente de la economía, se ha nombrado titular de todos los bonos y acciones que estuviera invertido en las empresas privadas, lo que supone un control del Estado inaudito en los países que operan con una economía libre de mercado. Por otro lado, la

falta de proyecciones que sustenten la viabilidad de esta nueva aventura junto con el endeudamiento público del país, que se verá sensiblemente agravado con la compra de los activos financieros de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones, dibuja un horizonte de inestabilidad y fragilidad para las finanzas del sistema de seguridad social. La nacionalización puede entenderse, al considerar el momento de crisis económica mundial en el que se ha producido, como un instrumento del gobierno argentino para conseguir activos, (entre ellos todos los invertidos en valores extranjeros, que han sido restituidos a la economía argentina), que le permita alejarse del riesgo de deflación, más que como una reforma sincera del sistema, que mantiene todas las deficiencias financieras, y nos permite aventurar otra nueva reforma del sistema de seguridad social a corto plazo.

Modelo paralelo o dual:

La estructura de protección que brinda el modelo paralelo se basa en la creación de dos sistemas inconexos, con un funcionamiento independiente, que actúan en el mercado en una relación de competencia. Los trabajadores optan libremente, sin compulsión legal alguna, por afiliarse a uno u otro. El procedimiento de reforma ha consistido básicamente en el establecimiento de un régimen de pensiones de carácter capitalizado en un espacio ocupado con anterioridad exclusivamente por un régimen de gestión pública basado en el reparto.

Los países que han realizado esta reforma a su sistema de seguridad social han utilizado el régimen de pensiones chileno como modelo de la regulación de su régimen capitalizado, de forma que este nuevo sistema presenta una estructura, características y funcionamiento similares a las del implantado en Chile con algunas particularidades.

6. El sistema peruano.

a. Antecedentes históricos y causas de la reforma

En este sistema, que responde al modelo paralelo, conviven el régimen de reparto, denominado Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y administrado por el Estado, y el régimen de capitalización individual, denominado Sistema Privado de Pensiones (SPP), de gestión privada⁵⁹⁴. Este modelo está reconocido expresamente en la Constitución Peruana de 1.993, en su Art. 10ª *El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida*, y en su Art. 11º *El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su funcionamiento. La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.*

El régimen público de pensiones de Perú arranca en el año 1.936, con la creación del Seguro Social Obligatorio (Ley N° 8433), en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución de 1.933 que preveía la instauración de un sistema público de seguridad social. Paralelamente al establecimiento del Seguro Social del Empleado por DL 10.902 de 1.948 y DL 10.941 de 1.949 (modificado posteriormente por la Ley 13.016 de 1.958 y la Ley 13724 de 1961) y el Fondo de Jubilación Obrera mediante la Ley 13.640 de 1.961, fueron surgiendo numerosas Cajas que funcionaban de manera autónoma y que produjeron una fragmentación del sistema, (entre otras muchas, la Caja de Pensiones Militar y Policial, la Derrama Magisterial, la Caja de Beneficios y Seguridad del Pescador, el Fondo de Jubilación de Empleados Particulares, el Fondo de Asistencia y

⁵⁹⁴ Junto con estos dos sistemas coexiste el Régimen del Personal Militar y Policial (regulado en el Decreto Ley N° 19846). Paralelamente perviven dos regímenes que ya no permiten nuevas afiliaciones: el régimen a cargo del Empleador (Ley 10.624) y el régimen a cargo del Estado, denominado Cédula Viva (Decreto Ley N° 20.530).

Previsión Social, la Caja de Protección y Asistencia Social,...), lo que contribuyó al nacimiento de regímenes especiales privilegiados para determinados grupos sociales⁵⁹⁵. En 1.973 fue establecido el Sistema Nacional de Pensiones, mediante el Decreto-Ley 19.990 bajo el gobierno del General Juan Velasco Alvarado. En este sistema quedaron integrados los regímenes de la Caja Nacional del Seguro Social, el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares y el Seguro Social del Empleado⁵⁹⁶. La gestión del Sistema Nacional de Pensiones fue encomendada al Seguro Social del Perú, hasta la creación, en 1.980, del Instituto Peruano de Seguridad Social⁵⁹⁷.

El proceso de reforma se debió, fundamentalmente, a las graves dificultades financieras por las que atravesó Sistema Nacional de Pensiones, que tenían su origen tanto en la mala administración, llegándose incluso a la utilización gubernamental de los recursos del sistema con los que se adquirieron bonos que ocultaban préstamos al

⁵⁹⁵ MESA LAGO, CARMELO. *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile, 1.985. Pág. 162.

⁵⁹⁶ BERTÍN, HUGO D. y PERROTTO, ANDREA M. *Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), Unidad de Estudios Económicos y Estadísticas, Serie Estudios Especiales, n° 9, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1.997. Pág. 80.

⁵⁹⁷ De forma similar a lo sucedido en otros países, como es el caso de México y Chile, en el momento de establecer un sistema de seguridad social a nivel nacional, de carácter universalista, en el sentido de agrupar a la mayoría de los subsistemas preexistentes, se optó por una financiación de carácter capitalizado. En el caso de Perú, el régimen financiero elegido fue el de la capitalización parcial, pero, al igual también de lo que ocurrió en los demás casos, este modelo fracasó por la descapitalización del fondo de reserva, y fue transformado en un régimen de prima escalonada (artículo 19 del DL 19.990) que en la práctica funciona como un régimen de reparto. El Fondo de Reserva no puede destinarse al pago directo de prestaciones ni los gastos de administración de la Caja Nacional de Pensiones. Sus recursos son invertidos teniendo en cuenta la garantía del equilibrio financiero del sistema, la liquidez, la consecución de rentabilidad y la contribución al desarrollo socio-económico del país, de conformidad con los planes nacionales de desarrollo, y siempre que la proyección financiera demuestre una rentabilidad efectiva neta igual o superior que la tasa de interés de depósito bancario a plazo fijo, (artículo 21, 22 y 23 del DL 19.990). Este Fondo se integra en el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (creado en 1.996 mediante el Decreto Legislativo N° 817) y sus recursos son destinados a garantizar el pago de las prestaciones y el Bono de Reconocimiento. Se financia mediante transferencias de recursos generales, de las reservas actuariales de los regímenes previsionales del Sector Público administrados por la Oficina de Normalización Previsional, de la recaudación de la Contribución para la Asistencia Previsional, de la rentabilidad que obtenga el Fondo. Administra cuatro tipos de Fondos: Fondos Previsionales con Reserva Actuarial (constituido con los recursos obtenidos de las privatizaciones de empresas públicas), Fondo FCR-Bonos de Reconocimiento (que tienen la finalidad de garantizar el pago de estos Bonos), Fondo FCR-DL 19.990 (constituido por el saldo de la Reserva del Sistema Nacional de Pensiones y el Fondo Nacional de Ahorro Público, (FONAHPU)) y el Fondo FCR-Ley 28.046 (sus recursos se destinan al pago de las pensiones satisfechas a través del Decreto Ley N° 20.530).

Estado, como en la coyuntura económica, que tenía en el desempleo uno de los problemas más graves. Las políticas de ajuste estructural, en las que influyeron directamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, incluyeron una flexibilización del mercado laboral que dieron lugar a una pérdida de estabilidad en el empleo, y su sustitución por trabajadores en precario⁵⁹⁸. A su vez, esta caída en los ingresos del sistema por la disminución del número de cotizantes, se combinó con el fenómeno generalizado de evasión y fraude en las cotizaciones y con la extremadamente deficiente gestión del sistema⁵⁹⁹.

El Sistema Privado de Pensiones fue aprobado en 1.992, mediante el Decreto-Ley 25.897, y entró en vigor en junio de 1.993, bajo el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional de Alberto Fujimori. El Decreto Ley de 1992 estableció condiciones muy diferentes entre ambos regímenes, tanto en el acceso a las diferentes prestaciones como en la cuantía de las cotizaciones, lo que provocó que fuera mucho más gravoso afiliarse al régimen capitalizado⁶⁰⁰. Con las reformas de 1.995 y 1.997 se pretendió mitigar estas diferencias para incentivar el traspaso de los trabajadores desde el régimen público de reparto al privado de capitalización individual⁶⁰¹, y, para ello, se elevó la cuantía de las cotizaciones para los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones

⁵⁹⁸ TOSTES VIEIRA, MARTA *Reporte regional sobre la Seguridad Social en los Países Andinos*, Programa Laboral de Desarrollo, PLADES, Programa Laboral de Desarrollo. Perú, 2.003. Pág. 55.

⁵⁹⁹ No se crearon registros de afiliación ni de cotizantes, no se publicaron balances contables ni se realizaron proyecciones actuariales. MESA LAGO, CARMELO. *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. CEPAL. Pág. 164-165.

⁶⁰⁰ “A mediados de 1.995 sólo el 25% del total de los afiliados se había traspasado a las AFPs y el número de éstas declinó de 8 a 5 a causa de pérdidas significativas”. MESA-LAGO, CARMELO “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, cit. pág. 98.

⁶⁰¹ El Sistema Nacional de Pensiones se creó mediante el Decreto Ley N° 19990. Posteriormente la Ley N° 27617 reestructuró el Sistema y modificó el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de fondos de pensiones. La Ley N° 26514 de 1.995 elevó la cuantía de las cotizaciones del Sistema Nacional de Pensiones y la Ley N° 27900 estableció una cotización del 8% para los trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones, aplicable a partir del año 2.003. El 14 de mayo de 1.997 se publica el Decreto Supremo N° 054-97-EF, por el que se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración del Fondo de Pensiones. La Ley 27.617 reformó el Sistema Nacional de Pensiones con la finalidad de adecuarlo a los cambios demográficos. El Decreto Supremo N° 100-2.002, publicado el 14 de junio de 2.002, también introdujo importantes modificaciones en el Sistema Privado de Pensiones.

y se estableció que el importe total de estas aportaciones fueran a cargo del trabajador, eximiendo al empresario de su pago⁶⁰².

Ambos sistemas, el privado y el público, ofrecen prestaciones de jubilación, invalidez, supervivencia y gastos de sepelio (art. 40 del Decreto-Ley 25.897 y Decreto Ley N° 19.990) o capital de defunción según la denominación del Decreto Ley N° 19.990. La financiación del Sistema Nacional de Pensiones se realiza a través de fuentes propias, esto es, cotizaciones, multas, sanciones, recargos,...y se complementa con la constitución de un Fondo de Reserva.

El proceso de reforma no puede darse por concluido. Trece años después de la implantación de un régimen de pensiones capitalizado paralelo al régimen público comienzan a evaluarse los resultados del modelo. Muchos son los elementos objeto de crítica: el coste de mantener dos sistemas administrativos de gestión de los regímenes, el gran volumen de los recursos públicos destinados a sufragar el coste del sistema que no se han visto reducidos de manera significativa con la aplicación del nuevo sistema, la falta de regularidad de las cotizaciones de los afiliados a ambos regímenes,... En la actualidad no existe un proyecto oficial que nos permita asegurar cual será el rumbo que tomará el sistema de Seguridad Social peruano. La única propuesta es la realizada por la Comisión encargada de evaluar el régimen previsional en su *Informe Final de la Comisión Especial Encargada de Estudiar la Situación de los Regímenes Pensionarios de los Decretos Leyes N° 19.990 y N° 20.530 y otros a cargo del Estado. DSN° 003-2.001*, de julio de 2.001, que recomienda la implantación de un modelo capitalizado obligatorio para todos los trabajadores en activo menores de 55 años, reduciendo la participación estatal en el sistema de seguridad social a un nivel meramente asistencial.

b. Afiliación.

Es obligatoria la afiliación de los trabajadores dependientes. Los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado son considerados como trabajadores dependientes a efectos de afiliación al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema

⁶⁰² TOSTES VIEIRA, MARTA *Reporte regional sobre la Seguridad Social en los Países Andinos*, Cit. Pág. 56.

Privado de Pensiones (artículo 4 de la ley 25.897). Los trabajadores autónomos pueden, voluntariamente, afiliarse a cualquiera de los dos regímenes. También pueden optar a la afiliación voluntaria aquellos trabajadores que decidan seguir asegurados una vez que han abandonado la actividad laboral (art. 4 y 5 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Los trabajadores peruanos que presten sus servicios en el extranjero pueden afiliarse voluntariamente al Sistema Privado de Pensiones, de la misma forma que si fuera un trabajador independiente (artículo 38 del Reglamento de la Ley 25.897)⁶⁰³.

El procedimiento de afiliación difiere según sea el sistema elegido por el trabajador. Si opta por pertenecer al Sistema Nacional de Pensiones, el empresario será el responsable de comunicarlo a la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Por el contrario, si el trabajador decide pertenecer al Sistema Privado de Pensiones la afiliación al sistema se realiza a través de las propias Administradoras de Fondos de Pensiones⁶⁰⁴ (art. 4 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones) mediante la suscripción de un contrato de adhesión (cuyo modelo es previamente aprobado por la Superintendencia de Banca y Seguros) con la Administradora que elija para la gestión de su cuenta de ahorro individual. La Administradora asignará al nuevo afiliado el Código Único de Identificación al Sistema Privado de Pensiones (CUSPP), que identificará al trabajador durante su toda pertenencia al Sistema Privado de Pensiones, independientemente de que la Cuenta de Capitalización Individual sea objeto de traspasos entre Administradoras de Fondos de Pensiones. El empresario, al contratar a un trabajador debe obligatoriamente afiliarlo a la Administradora de Fondos de Pensiones que éste elija, y en caso de que el trabajador prefiera ingresar o continuar en el Sistema Nacional de Pensiones, debe comunicárselo a su empresario en el plazo improrrogable de diez días (artículo 6 de la Ley 25.897).

⁶⁰³ A fecha de mayo de 2.008 el número de afiliaciones al Sistema Privado de Pensiones asciende 4.194.991 trabajadores, de los cuales, en mayo de 2.008 se contabilizan como cotizantes 1.662.685 (datos de la Superintendencia de Seguros, Banca y Administradoras de Fondos de Pensiones, www.sbs.gob.pe/portalSBS).

El número de afiliados al Sistema Nacional de Pensiones es de 1.154.109 siendo el de cotizantes efectivos, en marzo de 2.006, 530.691 trabajadores, según datos de la Oficina de Normalización Previsional, disponible en www.onp.gob.pe/estadistica/ONP.

⁶⁰⁴ Actualmente operan en el mercado peruano cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones: Horizonte, Integra, Prima, Profuturo, tras la última fusión que se produjo en el año 2.006 con la compra por Prima de la Administradora de Fondos de Pensiones Unión Vida.

También va a ser obligación del empresario comunicar a la Administradora correspondiente la extinción de la relación laboral (artículo 45 del Reglamento de la Ley del Sistema de Pensiones de Administración Privada). Una vez afiliado el trabajador, la Administradora le abrirá una Cuenta Individual de Capitalización, cuyos movimientos se registrarán en dos libretas (art. 21 de la Ley del Sistema de Pensiones de Administración Privada): la Libreta de Capitalización AFP (en la que se reflejarán los aportes obligatorios, los aportes voluntarios con fin previsional y los del empresario, así como la rentabilidad que genere), y la Libreta Complementaria de Capitalización AFP (en la que se anotan los aportes de carácter voluntario y su rentabilidad). Esta Cuenta o Libreta Complementaria de Capitalización de aportes voluntarios deberá distinguir dos subcuentas para integrar de formas separada los aportes voluntarios con fin previsional de aquellos sin fin previsional. Los titulares de una Cuenta Individual de Capitalización de aportes obligatorios en una Administradora de Fondos de Pensiones, podrán tener una Cuenta de aportes voluntarios en una Administradora distinta (artículo 42 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones).

La ley contempla la posibilidad para el afiliado del Sistema Nacional de Pensiones de incorporarse en cualquier momento al Sistema Privado de Pensiones, y, por el contrario, los que optaron por el Sistema Privado de Pensiones han tenido restringido su traslado al público. Hasta el 1º de enero de 1.996, se permitió sólo a aquellos trabajadores que se incorporaron al Sistema Privado de Pensiones con 55 años de edad, en el caso de los hombres, y 50 en el caso de las mujeres y para aquellos que no tuvieron derecho al Bono de Reconocimiento. A partir de la entrada en vigor de la Ley N° 28.991, de 27 de marzo de 2.007, de libre desafiliación informada, pensiones mínimas y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada, se aprueba la libre desafiliación de los trabajadores pertenecientes al Sistema Privado de Pensiones (artículos 1 al 9). Para ejercer esta opción, el asegurado deberá transferir, dentro del plazo abierto al efecto, a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) los aportes obligatorios, con sus correspondientes intereses, acumulados en la cuenta de capitalización y, en su caso, el Bono de Reconocimiento. Se gestiona a través de la Administradora de Fondos de Pensiones a la que pertenezca el trabajador. Pueden desafiliarse los trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

- Los trabajadores que, en el momento de la afiliación al Sistema Privado de Pensiones, cumplieran los requisitos para obtener una pensión de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones, esto es, tenían al menos 65 años de edad y 20 años de cotizaciones, o 55 años de edad y 30 años de cotización si es hombre y, en el caso de las mujeres, al menos 50 años de edad y un periodo de 25 años de cotización. También se permite la desafiliación de trabajadores incluidos en actividades calificadas de riesgo que hayan cotizado durante al menos 20 años y para los cuales se establecen diferentes edades de acceso a la jubilación dependiendo de la actividad que ejerzan.

- Los afiliados al Sistema Privado de Pensiones que estuvieron incluidos en el Sistema Nacional de Pensiones con anterioridad al 31 de diciembre de 1.995, y que, en el momento de solicitar la desafiliación cumplen con los requisitos de cotización para obtener una pensión de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones, esto es, se necesita haber cotizado al menos durante 20 años sobre la base de una Remuneración Mínima Vital. No se establece ningún requisito relacionado con la edad.

c. Cotización.

Las cotizaciones corren a cargo exclusivamente del trabajador, aunque el empresario va a gestionar su pago. La cuantía de la cotización es diferente según sea el régimen al que el trabajador se haya afiliado:

En el régimen de reparto la cotización se eleva al 13% del salario. La base del ingreso computable a efectos de cotización no puede ser inferior a una remuneración mínima vital del lugar de su trabajo habitual o residencia. Existe la posibilidad de continuar cotizando en el Sistema Nacional de Pensiones, (artículo 4.b del Decreto Ley 19.990), mediante la Continuación Facultativa para los trabajadores dependientes cuando su contrato laboral se extinga,

Para el régimen capitalizado se ha establecido una cotización de un 10% a cargo del afiliado (de forma transitoria y para incentivar la incorporación de los trabajadores al Sistema Privado de Pensiones, se rebajó la cuantía de esta aportación a un 8% entre el 1 de agosto de 1.995 al 31 de diciembre de 1.997. Esta medida ha venido siendo

prorrogada hasta 31 de diciembre de 2.005, fecha en la que ha vuelto a aplicarse la tasa del 10%) a la que hay que añadir aproximadamente un 3% en concepto de comisiones de las Administradoras y de prima para el seguro de invalidez y muerte⁶⁰⁵. Anualmente el Gobierno determina la remuneración máxima sujeta a cotización, y en el supuesto de que el salario supere esta cifra, se limita su aportación a una cantidad equivalente a la mitad de lo que correspondería cotizar por la remuneración máxima asegurable.

Los trabajadores independientes que participen de manera voluntaria en el Sistema Privado de Pensiones cotizan por el 10% de su Remuneración Asegurable⁶⁰⁶, aunque la ley no determina una periodicidad, sino que será el propio trabajador el que negocie con la Administradora de Fondos de Pensiones la frecuencia de sus cotizaciones, (art. 34 de la Ley 25.897), respetando la normativa básica que dicte al efecto la Superintendencia (artículo 54 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Si por el contrario han optado por pertenecer al Sistema Nacional de Pensiones la cotización se va a realizar sobre el ingreso declarado en el impuesto sobre la renta del año anterior, teniendo en cuenta, además, que la base para hallar el importe de la cotización no puede ser inferior a una remuneración mínima vital determinada para su lugar de trabajo habitual o residencia, (artículo 14 de la Ley 19.990).

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deben aplicar las comisiones por igual a todos sus afiliados, aunque pueden ofrecer bonificaciones en función al tiempo de vinculación con la Administradora de Fondos de Pensiones o en base a la regularidad de la cotización satisfecha en la AFP (Planes de Permanencia). El principio de igualdad y no discriminación debe regir las relaciones entre las Administradoras y sus afiliados tanto en lo referente a las comisiones como en el procedimiento de afiliación, en el que se prohíbe taxativamente, bajo sanción de pérdida de la licencia de funcionamiento a la

⁶⁰⁵ El promedio de la tasa de las Comisiones Variables cobrada por las Administradoras es de 1,87% y el correspondiente a la prima de seguro es de 0,91%. Datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones para febrero de 2.009, disponibles en www.sbs.gob.pe/estadistica/financiera.

⁶⁰⁶ El Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, en su artículo 3, define Remuneración Asegurable como “*el total de las rentas provenientes del trabajo personal del afiliado percibidas en dinero, cualquiera que sea la categoría de renta a que deban atribuirse según las normas tributarias sobre renta, de acuerdo con las normas que sobre el particular expida la Superintendencia*”.

Administradora, la negativa a afiliarse al trabajador que lo solicite (artículo 7 y 24.a de la Ley 25.897). Sin vulnerar lo anterior, las Administradoras pueden establecer planes de descuento en las comisiones atendiendo a la antigüedad del afiliado en la Administradora o la regularidad de la cotización. Las comisiones son, desde 1.997, variables⁶⁰⁷, estableciéndose para los aportes obligatorios como un porcentaje sobre la Remuneración Asegurable del afiliado. Esta comisión se paga junto con las cotizaciones, actuando el propio empresario como agente retenedor, (artículo 102 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Las Administradoras de Fondos de Pensiones también pueden cobrar una comisión porcentual en el caso de retirada de los aportes voluntarios, cuyo importe se calcula sobre los referidos aportes voluntarios, y una comisión fija o porcentual sobre la cuantía de la pensión cuando administren una renta temporal o un retiro programado, (art. 24 de la Ley 25.897), que se cobrarán directamente al beneficiario mediante la retención del importe correspondiente por parte de la Administradora a cuyo cargo se encuentra el pago de la misma, (artículo 102 del Reglamento de la Ley 25.897). A estas cotizaciones hay que añadir la prima del seguro por las prestaciones de invalidez, supervivencia y gastos de sepelio. Son las propias Administradoras de Fondos de Pensiones las que recaudan las cotizaciones, por sí mismas o por medio de la institución financiera o de otra naturaleza que designe la Administradora, (art.13, en relación con el art. 34 de la Ley 25.897). Desde julio de 1999, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, (SUNAT), recauda los aportes al Sistema Nacional de Pensiones, (Convenio Marco suscrito el 11 de agosto de 1998, entre la SUNAT y la Oficina de Normalización Previsional).

⁶⁰⁷ La finalidad de establecer comisiones variables fue eliminar los efectos regresivos propios de las comisiones fijas. BERTÍN, HUGO D. y PERROTTI, ANDREA M. *Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay*. Cit. Pág. 88.

d. Gestión, control y garantías.

La gestión del Sistema Nacional de Pensiones se realiza a través de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)⁶⁰⁸ y la del Sistema Privado de Pensiones (SPP) se efectúa mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones están controladas por una Superintendencia de Administradoras, pero, a diferencia de lo que se establece en regímenes capitalizados similares, no está fiscalizada por el Estado y su financiación corresponde a las propias Administradoras de Fondos de Pensiones, (art. 59 de la Ley 25.897). La Superintendencia de Administradoras es una institución de derecho público con autonomía funcional, administrativa y financiera, (art. 56 de la Ley 25.897). Al igual que en el modelo chileno, las AFPs se constituyen como sociedades anónimas y tienen como objeto exclusivo la administración de los fondos de pensiones que encauzan el ahorro de los trabajadores afiliados al régimen capitalizado y el pago de las prestaciones del Sistema Privado de Pensiones⁶⁰⁹, (art. 13 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). En el sistema peruano, las Administradoras de Fondos de Pensiones, además de gestionar las cuentas individuales de capitalización,

⁶⁰⁸ Las competencias de la Oficina de Normalización Previsional están reguladas en la Ley N° 25.967, con las modificaciones incorporadas por el DL N° 26.323, del año 1.994. Entre ellas, además de la gestión del Sistema Nacional de Pensiones, cabe señalar la emisión de los Bonos de Reconocimiento, el control, junto con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, de las cotizaciones y procedimientos de recaudación del sistema y la administración del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y del Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAPU).

⁶⁰⁹ El art. 16 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y el art. 5 de su Reglamento (Decreto Supremo N° 004-98-EF) prohíben taxativamente la participación directa o indirecta en las Administradoras de Fondos de Pensiones de las empresas bancarias y financieras o de seguros, el Instituto Peruano de Seguridad Social, las entidades que brinden a las Administradoras de Fondos de Pensiones el servicio de guarda física de valores, otras Administradoras de Fondos de Pensiones, así como sus accionistas con una participación superior al 3%, agentes de intermediación y las cajas de ahorro y crédito. Ahora bien, se va a presumir que no existe propiedad indirecta cuando estas entidades, al vincularse con una Administradora, no produzcan situaciones de competencia desleal (art. 16 *in fine* de la Ley 25.897). Estas previsiones legales no han supuesto impedimento alguno para que todas las Administradoras de Fondos de Pensiones que operan en el mercado peruano incluyan entre sus accionistas a grandes grupos financieros: AFP Integra (grupo ING), AFP Horizonte (grupo BBVA), AFP Profuturo (Grupo Citibank) y AFP Prima (grupo Crédito: Banco de Crédito de Perú y Pacífico Grupo Asegurador). En el año 2.006 se produjo la fusión entre AFP Unión Vida, perteneciente al grupo Santander, y AFP Prima.

recaudan las cotizaciones, por sí mismas o por medio de entidades bancarias, y satisfacen prestaciones bajo la modalidad de retiros programados. La Administradora de Fondos de Pensiones puede asumir la gestión directa de las prestaciones derivadas de la incapacidad y del fallecimiento, o bien encomendársela a una compañía de seguros (artículos 51 a 55 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones). En todo caso, el afiliado puede decidir que estos riesgos sean gestionados por una entidad aseguradora (artículo 53 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones). La cobertura de estas prestaciones por las Administradoras de Fondos de Pensiones se realiza a través de un Fondo Complementario en el que se integran las aportaciones de los afiliados destinadas a financiar estas contingencias y la rentabilidad que se genere. Si este Fondo no es suficiente para cubrir el coste derivado de la siniestralidad, las Administradoras están obligadas a cubrir con recursos propios la diferencia, y, por el contrario, si existen excedentes, estos pasan a engrosar el Fondo de Pensiones (artículo 53 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones).

Los afiliados al Sistema Privado pueden optar por cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones y cambiar de AFP cuantas veces quieran, siempre que hayan cotizado un mínimo de seis meses consecutivos en la AFP de la que desea trasladarse, y, para ello el trabajador comunicará su decisión a la Administradora que desea abandonar, a la que pagará la comisión por gastos de traspaso establecida por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (artículo 6 de la Ley 25.897). El requisito de seis meses de cotización sucesiva no rige para los aportes voluntarios depositados en las respectivas cuentas de capitalización (artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones).

La Administradora de Fondos de Pensiones a la que pertenezca el trabajador es la responsable de gestionar las reclamaciones de las cotizaciones debidas. La Administradora que no reclame el pago de lo debido podrá ser sancionada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, en cuyo caso la cuantía de la sanción, junto a los correspondientes intereses, se integrarán en la cuenta de capitalización individual del trabajador (artículos 37 y siguientes de la Ley 25.897).

Existen importantes deficiencias en la estructura y alcance de las garantías mínimas esenciales de protección a los asegurados, tanto en lo referente a la aplicación

efectiva de la pensión mínima garantizada, como en las escasas previsiones legislativas en los supuestos de quiebra de las Administradoras y de aseguradoras, así como tampoco ha existido un reconocimiento generalizado y uniforme de las cotizaciones realizadas al régimen público a aquellos trabajadores que opten por trasladarse al régimen de capitalización individual. La situación de desprotección social de los más desfavorecidos es aún más grave en cuanto que no se ha implantado un programa estructurado de pensiones asistenciales integrado, o al menos coordinado, en el Sistema de Seguridad Social.

Aunque la Disposición Final 7° del Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones previó el establecimiento de los requisitos y condiciones que permitiesen al Sistema Privado de Pensiones garantizar una pensión mínima a sus afiliados, no se dictó el correspondiente desarrollo reglamentario hasta el año 2.002, (Decreto Supremo N° 100-2.002-EF, publicado el 14 de junio de 2.002). Pueden ser beneficiarios de la garantía de pensión mínima integrada en el Sistema Privado de Pensiones aquellos pensionistas de jubilación que no consigan con el capital acumulado en su cuenta de ahorro y el importe del Bono de Reconocimiento si tiene derecho a él, una pensión de cuantía superior a la asegurada por el Estado. Para poder acceder a esta pensión mínima se requiere que el afiliado haya cumplido 65 años de edad en la fecha de solicitud de la pensión y que haya cotizado un periodo mínimo de veinte años entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones, y que estas cotizaciones se hayan realizado, al menos, por el importe de la remuneración mínima vital, equivalente a 500 nuevos soles mensuales.

El importe de la pensión mínima del Sistema Privado de Pensiones se corresponde con el establecido en el Sistema Nacional de Pensiones para aquellos trabajadores con una carrera de cotización efectiva de 20 ó más años, (5.810 soles anuales⁶¹⁰). La pensión mínima se financia con los recursos de la cuenta individual de capitalización, el valor del Bono de Reconocimiento y, en lo que se necesite hasta completar su importe, con el Bono Complementario de Pensión Mínima. El pago de la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones se realiza de acuerdo a la modalidad de retiro programado, de forma que el pago del Bono Complementario de

⁶¹⁰ INEI, (Instituto Nacional de Estadística e Informática), www.inei.gob.pe-INEI.

Pensión Mínima no se hará efectivo hasta que se haya agotado el saldo de la Cuenta Individual de Capitalización y el Bono de Reconocimiento (artículos 142 a 150 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones y artículo 10 de la Ley N° 28.991, de 27 de marzo de 2.007, de libre desafiliación informada, pensiones mínima y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada).

El Sistema Privado de Pensiones tiene establecida una garantía de rentabilidad mínima, aunque en este modelo la protección al afiliado por la escasez de rendimiento financiero de su ahorro está muy limitada. En los supuestos en los que la rentabilidad del Fondo de Pensiones no supera un determinado nivel fijado por la Superintendencia a partir de unos indicadores de referencia de rentabilidad (artículo 85 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones), la Administradora debe recurrir al encaje y a otros recursos propios para cubrir la diferencia que le permita alcanzar dicho nivel, (art. 23 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

El reconocimiento de las cotizaciones al anterior sistema tiene un alcance muy limitado si lo comparamos con la configuración del mismo en el sistema chileno, lo que se justifica por la pervivencia del régimen público. Se establecieron tres momentos para solicitarlo⁶¹¹, (los afiliados que cumplan con los requisitos necesarios para solicitar más de un Bono, sólo podrán optar por uno de ellos, sin que se permita su acumulación⁶¹²): en 1.992, para aquellos trabajadores que decidieran incorporarse al Sistema Privado de Pensiones, y previamente estuvieran afiliados a alguno de los regímenes administrados por el Instituto Peruano de Seguridad Social en los que hubieran cotizado un mínimo de 48 meses (de los cuales al menos seis tenían que ser los inmediatamente previos a su incorporación al Sistema Privado de Pensiones) dentro de los 10 años anteriores al 6 de diciembre de 1.992 (art. 8 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). También se estableció la posibilidad de solicitar el Bono de Reconocimiento en 1.996 para aquellos afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladasen al Sistema Privado de Pensiones. Para tener derecho a este beneficio el trabajador tenía que haber cotizado al Sistema Nacional de Pensiones a fecha de 1 de

⁶¹¹ En julio de 2.006 se habían emitido 150,646 Títulos de Bonos de Reconocimiento, según datos de la Oficina de Normalización Previsional, www.onp.gob.pe/nuestrosservicios/bono/.

⁶¹² Disposición Final y Transitoria Novena del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

enero de 1.997 un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años previos. Por último, en el año 2.001 se abrió un nuevo periodo para aquellos afiliados que abandonasen el sistema público a favor del privado. Para conseguir el Bono de Reconocimiento se exigió que el trabajador hubiera cotizado un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años anteriores al 1 de enero del año 2.002, (Disposición Final Décimo Cuarta de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y Ley 27.617, por la que se dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19.990 y modifica el Decreto Ley N° 20. 530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones)⁶¹³.

La emisión del Bono de Reconocimiento se realiza a través de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Esta institución entrega el Bono de Reconocimiento a la Administradora de Fondos de Pensiones que el trabajador designe y ésta lo depositará en una entidad de servicios de guarda física de valores (artículo 8 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Los Bonos de Reconocimiento pueden ser transferidos por endoso. El primer endoso sólo puede realizarse a título oneroso, y su importe debe depositarse íntegramente en la Cuenta Individual de Capitalización de su titular original. No pueden constituirse como garantía por su titular original. Los Bonos son redimibles cuando su titular original cumpla la edad de jubilación, independientemente de que haya sido objeto de transmisión, y sólo si el trabajador continúa siendo el titular del mismo, cuando fallezca, se jubile anticipadamente o sea declarado inválido antes de haber alcanzado la edad de jubilación ordinaria (artículo 9 de la Ley 25.897).

Su cuantía vendrá determinada por el monto de las cotizaciones realizadas al sistema público, con el tope máximo de 60.000 Soles, actualizándose conforme al Índice de Precios del Consumidor. El valor del Bono de Reconocimiento del año 1.992

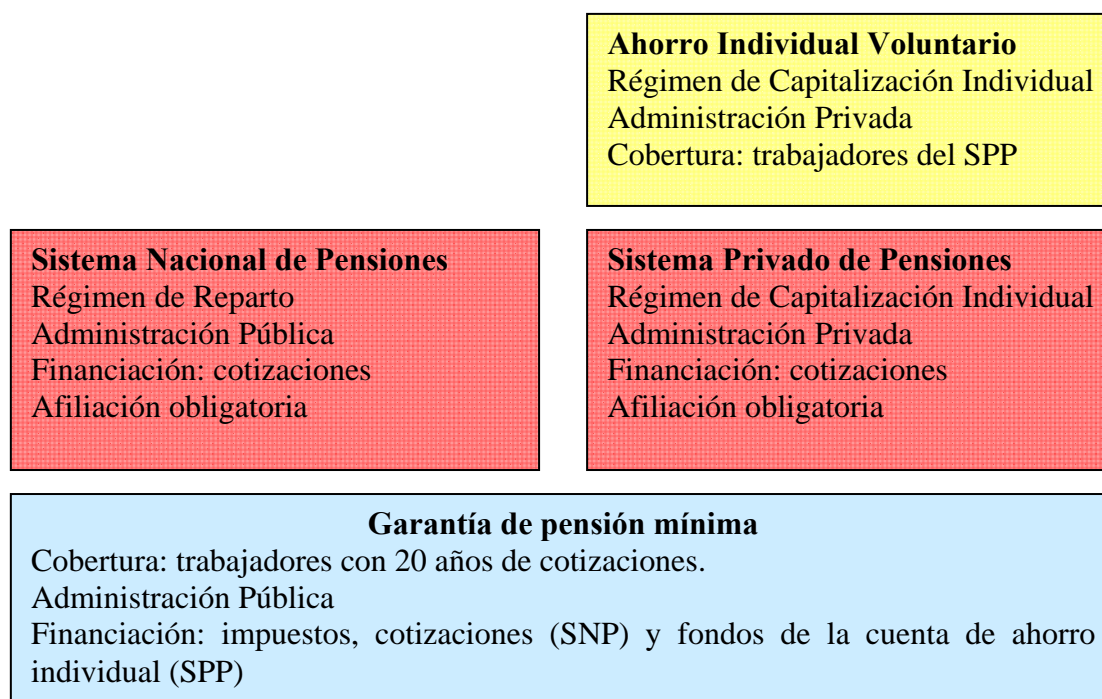
⁶¹³ BERTÍN, HUGO D. y PERROTTO, ANDREA M. en *Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay*. Cit. Pág. 82, explican cómo se realizó el procedimiento del cálculo del valor del Bono: El Estado realizó una estimación para calcular los aportes realizados al sistema nacional de pensiones, de forma que presumió que los trabajadores cotizaron la mitad de los meses en los 20 años previos a la entrada en vigor del sistema de capitalización individual, aunque admitiendo la posibilidad de que los trabajadores afectados pudieran demostrar que cotizaron por un periodo superior.

se actualiza tomando como base diciembre de 1.992, el del año 1.996 toma como base enero de 1.997, y el del año 2.001, el de enero de 2.001.

e. La jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones.

El modelo teórico se estructura a partir de un pilar central, que puede configurarse, según la opción que elija el afiliado, a través del régimen de reparto (Sistema Nacional de Pensiones) o mediante un régimen basado en cuentas de ahorro individuales de carácter obligatorio (Sistema Privado de Pensiones). Existe un primer pilar de carácter asistencial al que pueden acceder, previo cumplimiento de los correspondientes requisitos, tanto los afiliados del régimen público como del privado. Al pilar de ahorro voluntario, o tercer nivel, sólo tienen acceso aquellos trabajadores que hayan optado al régimen de capitalización.

Cuadro 13: Estructura del Régimen de Pensiones de jubilación en el sistema peruano



La edad de jubilación se igualó en ambos regímenes en 65 años, tanto para hombres como para mujeres con las reformas de los años 1.995 y 1.997⁶¹⁴. La edad va a ser el único requisito necesario para acceder a una pensión de jubilación ordinaria en el Sistema Privado de Pensiones, por el contrario, el régimen público va a exigir un periodo mínimo de cotización de 20 años⁶¹⁵ (antes de la reforma el periodo requerido se establecía en 15 años para los hombres y 13 para las mujeres), aunque la ley prevé una pensión de jubilación reducida para aquellos afiliados que hayan cotizado al menos 5 años pero no hayan completado el periodo obligatorio. El beneficiario de la pensión de jubilación debe haber abandonado definitivamente la actividad laboral.

La cuantía de la pensión ofrecida por el régimen de reparto viene determinada por el importe de los ingresos obtenidos por el trabajador, siendo equivalente a una tasa de reposición del 50% del importe de sus remuneraciones. Existen unos topes máximos y mínimos de pensión, así, para veinte o más años de cotización, se establece una cuantía mínima de 415 Soles y una máxima es de 857,36 Soles⁶¹⁶.

En ambos sistemas existe la posibilidad de jubilarse antes de la edad ordinaria. En el Sistema Nacional de Pensiones se requiere que el beneficiario haya cumplido los 55 años y haya cotizado un mínimo de 30 años en el caso de los hombres y 50 años de edad y 25 de cotización en el caso de las mujeres. En este supuesto, la cuantía de la remuneración se reducirá un 4% por cada año que el trabajador anticipe su jubilación (artículo 38 del DL N° 19.990). También se prevé la posibilidad de adelantar la fecha de jubilación a aquellos trabajadores que realicen labores particularmente penosas o que impliquen riesgo para la vida o la salud de los trabajadores (artículo 38 del DL N° 19.990). En el Sistema Privado de Pensiones podrá jubilarse el trabajador de forma

⁶¹⁴ En el sistema público anterior a la reforma las edades de jubilación estaban establecidas en los 55 años para las mujeres y en los 60 para los hombres.

⁶¹⁵ Se van a considerar como cotizados los periodos de enfermedad y maternidad, así como los supuestos en los que, a pesar de estar trabajando, el empresario incumplió su obligación de cotizar. En el supuesto de los afiliados de carácter voluntario sólo se van a computar los periodos efectivamente cotizados.

⁶¹⁶ OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP), *Memoria Anual Institucional*, Perú, Año 2.004. Pág. 15.

anticipada siempre y cuando la cuantía de la pensión que se le reconozca sea igual o superior al 50% del promedio actualizado de las remuneraciones percibidas y las rentas declaradas durante los últimos 120 meses (art. 42 de la Ley 25.897). En el Sistema Privado existe también la posibilidad de acceder al Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados, (o Régimen Especial de Jubilación Anticipada según la denominación dada por el Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones) para aquellos afiliados mayores de cincuenta y cinco años que hayan estado en situación de desempleo al menos durante doce meses y la pensión a la que pueda acceder sea mayor al 30% del promedio de los ingresos percibidos de los últimos sesenta meses y resulte superior a dos veces la Remuneración Mínima Vital, (Disposición Final y Transitoria Décimo Tercera de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y artículo 151 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

La cuantía de la pensión de jubilación que se constituye bajo el Sistema Privado de Pensiones va a depender de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual, a los que se añadirá, además del importe del Bono de Reconocimiento en los casos que el trabajador tenga derecho a él, el capital que el beneficiario quiera aportar de la Libreta Complementaria de Capitalización, (el trabajador puede rescatar el dinero que considere conveniente del depositado en esta cuenta voluntaria). Los partícipes del sistema privado pueden realizar cotizaciones voluntarias, que, en el caso de que tengan naturaleza de aporte voluntario con fin previsional, va a tener un tratamiento diferente según estén comprendidos o no en el 20% de los ingresos sujetos a cotización. En el caso de que la aportación voluntaria no supere esta cuantía será ingresada en la cuenta de ahorro individual y, al igual que los fondos que la componen, es inembargable. Por el contrario, si la cotización voluntaria es superior a dicho porcentaje se depositará en la Libreta Complementaria de Capitalización. El ahorro acumulado en esta cuenta es embargable. Estas cotizaciones de carácter voluntario pueden ser satisfechas tanto por el trabajador como por el empresario. La ley no fija un importe máximo en las cotizaciones que se pueden realizar de manera voluntaria (art. 31 de la Ley 25.897). Adicionalmente, el afiliado mayor de cincuenta años o que acredite un mínimo de cinco años de afiliación al Sistema Privado de Pensiones, puede realizar aportes voluntarios sin fin previsional. Estos aportes pueden ser embargados y se abonan en una subcuenta de la Libreta de Capitalización. Los aportes voluntarios sin fin previsional pueden ser

convertidos en aportes con fin previsional para incrementar el valor de la pensión, (artículo 30 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

Los recursos del trabajador podrán verse incrementados en los casos en los que su empresario haya contratado con una Administradora de Fondos de Pensiones la gestión de un Fondo Voluntario para Personas Jurídicas. La rentabilidad generada por este tipo de Fondo se destina exclusivamente a las subcuentas de aportes obligatorios de las cuentas individuales de cotización de los trabajadores de la empresa (que podrá pertenecer a esa misma Administradora o a otra) y su reparto se realiza según la normativa propia interna empresarial (Art. 18.a de la Ley 25.897).

Las pensiones tanto de jubilación como de invalidez⁶¹⁷ y supervivencia⁶¹⁸ satisfechas por el Sistema Nacional de Pensiones y por el régimen a cargo del Estado del Decreto Ley 20.530, pueden ser complementadas mediante el Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAHPU). El FONAHPU se implantó en el año 1.998 mediante el Decreto de Urgencia 034-98 con el objetivo de reestablecer el fondo de pensiones y complementar las pensiones de jubilación otorgadas por el DL 19.990 y el DL 20.530. Pueden acceder a los beneficios de este Fondo aquellos pensionistas cuyas prestaciones no superen la cuantía de mil Nuevos Soles mensuales, y se hayan inscrito en alguno

⁶¹⁷ Podrá ser beneficiario de la pensión de invalidez los trabajadores que sufran una incapacidad física o psicológica permanente que le impida obtener una remuneración por su trabajo superior a la tercera parte del ingreso asegurable y aquellos que permanezcan en una situación de incapacidad transitoria una vez transcurrido el periodo máximo legalmente establecido, (artículo 24 del DL N° 19.990).

⁶¹⁸ Se otorgan pensiones de orfandad a los hijos del afiliado hasta los 18 años o los 21 en el caso de que estén estudiando, y a los mayores de esta edad en el caso de invalidez (la cuantía de la pensión se incrementará si debido a su enfermedad requieren cuidados especiales). La cuantía se corresponderá con el 20% de la pensión de jubilación o de invalidez que hubiera percibido el causante, o con el 40% si el beneficiario fuera huérfano de padre y madre. También está prevista en el Sistema Nacional de Pensiones una pensión de ascendientes para aquellos progenitores del afiliado que dependan económicamente del causante, sean inválidos o tengan más de 60 años de edad en el caso del padre o 55 para la madre y no tengan ingresos superiores a la pensión que le correspondería si no existieran más beneficiarios de pensiones de supervivencia. Si existen más beneficiarios sólo podrán recibir esta pensión si queda disponible de la pensión del causante una vez deducidas las pensiones de viudedad y orfandad. Si el causante no tiene beneficiarios de una pensión de supervivencia el Sistema Nacional de Pensiones satisface un capital de defunción a determinados familiares, en el siguiente orden de prelación: el cónyuge, los hijos, los padres y los hermanos menores de 18 años. (Artículos 50 a 66 del DL 19.990).

de los procesos abiertos al efecto⁶¹⁹. La cuantía de los pagos realizados por el FONAHPU es, desde el año 2.000, de 640 soles anuales⁶²⁰.

Las pensiones satisfechas por el Sistema Privado de Pensiones⁶²¹ pueden constituirse mediante las siguientes modalidades:

-Retiro programado: Su administración corresponde a una AFP. El afiliado mantiene la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización y va efectuando retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta hasta que la misma se extinga. La cuantía de los retiros periódicos va a depender de los fondos acumulados en la Cuenta Individual de Capitalización, la tasa de descuento y la expectativa de vida del afiliado y grupo familiar correspondiente (artículo 106 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Es revocable, de forma que los afiliados que hayan optado por esta modalidad pueden constituir su pensión a través de cualquiera de las otras modalidades legalmente previstas. Cuando el beneficiario fallece, sus herederos reciben el remanente que queda en la Cuenta, y, en el caso de que el causante fallezca sin herederos, éste pasará a formar parte del Fondo y se repartirá proporcionalmente entre los afiliados de la Administradora de Fondos de Pensiones (art. 45 de la Ley 25.897).

⁶¹⁹ Para tener derecho a esta prestación se requiere la previa inscripción del interesado, para lo cual en el año 1.998 y en el año 2.000 se abrieron sendos procesos.

⁶²⁰ Oficina de Normalización Previsional (ONP), www.onp.gob.pe/nuestrosservicios/fonahpu/.

⁶²¹ El Sistema Privado de Pensiones ofrece prestaciones por jubilación, invalidez, supervivencia y gastos de sepelio (artículo 1 de la Ley 25.897). El sistema cubre tanto la invalidez total (aquella que implica una reducción de la capacidad para trabajar, física o psicológica, mayor a las dos terceras partes), como la invalidez parcial (la que signifique una limitación de la capacidad laboral entre un 50% y dos tercios de la misma). La calificación la realiza el Comité Médico de las AFP, (COMAFP), que es un organismo financiado por las propias Administradoras de Fondos de Pensiones. La cuantía de las pensiones de invalidez y supervivencia se establecen a partir del ingreso mensual del afiliado (que se cuantifica según el promedio de las remuneraciones asegurables de los últimos 36 meses). La pensión que corresponde por invalidez total es del 70% de la remuneración mensual, y del 50% para la invalidez parcial. En el caso de las pensiones de supervivencia, su cuantía es equivalente a: el 35% para el cónyuge o pareja de hecho, 14% para cada hijo menor de edad o mayor incapacitado, e igual porcentaje para los padres, cuando hayan dependido económicamente del afiliado, tengan ingresos inferiores al 25% de la pensión de supervivencia que les correspondiese o sean inválidos. Estas pensiones se financian con los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del trabajador, más, en su caso, el Bono de Reconocimiento, y, en la parte que reste hasta completar la prestación, con lo aportado por la Administradora del Fondo de Pensiones o la compañía de seguros, dependiendo de la entidad contratada para la gestión de estos riesgos (artículo 50 y siguientes de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

- Renta Vitalicia Personal. El afiliado contrata con una AFP una renta vitalicia mensual, cuya cuantía se actualizará según las variaciones del Índice de Precios al Consumo, y cede el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización a la Administradora. Para asegurar el pago de esta renta vitalicia se establece un sistema de autoseguro mediante el que la Administradora constituye un Fondo, denominado “de Longevidad”, en el que se integran los saldos de las Cuentas Individuales de Capitalización de aquellos afiliados que optaron por esta modalidad de pensión y hayan fallecido. Este Fondo se invierte siguiendo una regulación similar a la establecida para los Fondos de Pensiones (art. 46 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

- Renta Vitalicia Familiar. El afiliado contrata directamente con una compañía de seguros el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento y el pago de pensiones de supervivencia en favor de sus beneficiarios, cuyas cuantías se actualizarán según las variaciones del Índice de Precios al Consumo. En contraprestación el asegurado cede a la Empresa de Seguros el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización y, cuando corresponda, el importe del Bono de Reconocimiento (art. 47 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y artículo 107 de su Reglamento).

- Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida. El afiliado contrata una Renta Vitalicia Personal o Familiar, con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su Cuenta Individual de Capitalización los fondos suficientes para obtener de la Administradora de Fondos de Pensiones una Renta Temporal hasta que la Renta Vitalicia Diferida comienza a ser pagada por la Administradora de Fondos de Pensiones o por la Compañía de Seguros que haya contratado. La Renta Vitalicia Diferida que se estipule no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la Renta Temporal ni superior al 100% de dicho primer pago (art. 49 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones). Para sufragar el pago de esta Renta Vitalicia, la Administradora debe transferir el capital existente en la Cuenta Individual y, en su caso, el valor del Bono de Reconocimiento, a la compañía de seguros o la Administradora de Fondos de Pensiones contratada por el trabajador (artículo 107 del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).

B) EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES PRIVATIZADOS DE LATINOAMÉRICA.

Los procesos de reforma en el área latinoamericana tenían como objetivo prioritario la adaptación de los sistemas de seguridad social a la realidad socioeconómica de estos países, que, a su vez, consiguiera una mayor vinculación con la política macroeconómica de signo liberal dominante durante la última década. Para su consecución se partió del establecimiento de un nuevo diseño de la seguridad social. Los sistemas de seguridad social anteriores a las reformas estaban altamente fragmentados, su configuración se estructuraba a partir de multitud de subsistemas que cubrían a diferentes sectores de la población y con la implantación del nuevo sistema se reorganizaron los regímenes que cubrían los riesgos de vejez, incapacidad y supervivencia. Se integraron estos subsistemas en el sistema general con la finalidad de eliminar inequidades entre grupos de trabajadores y regímenes privilegiados⁶²². Esta unificación ha beneficiado la movilidad de los trabajadores en el mercado laboral al permitir la portabilidad de derechos en curso de adquisición que antes de la reforma se generaban en diferentes subsistemas que no tenían conexión entre ellos. Las reformas no han sido completas en esta materia, ya que no se han integrado en los nuevos sistemas determinados grupos de trabajadores caracterizados por su influencia socioeconómica y, además, la mayoría de los nuevos sistemas no han establecido la afiliación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia.

La introducción de las fórmulas de ahorro capitalizado se ha acompañado por una profunda modificación de la estructura del sistema de seguridad social. Esta reordenación del modelo ha favorecido una racionalización de las prestaciones. Se han unificado las condiciones de acceso a las pensiones, frecuentemente endureciéndolas, eliminando los privilegios entre los diferentes sectores integrados en los numerosos

⁶²² MESA-LAGO, CARMELO. “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2.004*. OIT. Santiago de Chile, 2.004. Pág. 51.

subsistemas preexistentes y, paralelamente, se modifican los parámetros de configuración de las prestaciones para adaptarlas a la realidad socioeconómica en la que actúan, mediante medidas como introducir incrementos generalizados en la edad de acceso a la pensión de jubilación en consonancia con el aumento de la esperanza de vida. En este sentido, se han observado resultados positivos en la dinámica de las prestaciones por incapacidad. Los requisitos de los antiguos regímenes eran excesivamente laxos lo que permitía que se pudiera acceder a estas prestaciones con gran facilidad. Los nuevos regímenes configuran estas prestaciones a través de un seguro de invalidez, de forma que son las propias compañías aseguradoras las que controlan el fraude y el cumplimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones. Los efectos han sido inmediatos, en Argentina se pasó de un porcentaje del 15% de pensiones de invalidez en relación con las pensiones de jubilación a un 2%. En Perú y Chile se produjo un efecto similar⁶²³.

Los sistemas que integran cuentas de ahorro individual comienzan a perfilarse como un modelo en expansión que está llamado a consolidarse, en su modalidad voluntaria u obligatoria, en la estructura de seguridad social⁶²⁴. Las reformas que incluyen un componente capitalizado en el sistema son demasiado recientes para poder extraer conclusiones definitivas, el sistema chileno es el más antiguo y todavía no ha cubierto una generación de trabajadores que puedan jubilarse conforme a la regulación del nuevo régimen de pensiones. El periodo de transición se extiende durante cuarenta años, por lo que hasta entrada la década de 2.020 no podremos comprobar los resultados definitivos de este régimen privado de ahorro individual⁶²⁵. Aún así, se puede comenzar la evaluación de los primeros efectos de estas reformas analizando los principales

⁶²³ SCHULTHESS, WALTER E. “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina, una visión general.” Op. Cit. 149.

⁶²⁴ El número de cotizantes a regímenes de pensiones que incluyen cuentas de ahorro obligatorias ascendía en el año 2.003 a cien millones de personas, que, si se excluye a Estados Unidos y China, representa el 20 por ciento de los cotizantes de todos los sistemas obligatorios de pensiones del mundo. PALACIOS, ROBERT. “Desafíos de los nuevos sistemas de pensiones” *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 21, que considera que si el siglo XX ha sido el siglo de los sistemas públicos de reparto, el XXI será el siglo del sistema de capitalización individual en sus diferentes modalidades.

⁶²⁵ HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 175.

factores que marcan la eficiencia del funcionamiento del sistema⁶²⁶, esto es, el nivel de población cubierta, los derechos económicos generados bajo la regulación de estos regímenes y sus proyecciones, así como la participación de las entidades que administran el sistema, teniendo en cuenta que éste análisis se ve dificultado por las diferencias estructurales entre los países, y de manera significativa, por las conexiones entre el funcionamiento del sistema tributario y el sistema de seguridad social, así como por los distintos periodos de tiempo transcurridos desde la implantación de cada reforma.

⁶²⁶ Una evaluación sistemática de los beneficios de las reformas previsionales en el área latinoamericana en MESA-LAGO, CARMELO. “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84, Santiago de Chile, diciembre de 2.004. Pág. 62 y 63.

3. Incidencia de las reformas en el gasto público destinado a la protección social.

a. Gasto público dedicado a la protección social.

Las reformas que se han planteado mantienen un difícil equilibrio entre garantizar el principio de solidaridad, tradicionalmente presente en los sistemas de seguridad social, y la plasmación del criterio de equivalencia entre cotizaciones y prestaciones, principal virtud de los regímenes capitalizados. En los regímenes capitalizados puros, como el chileno, quedan excluidos del sistema los mecanismos que permiten una redistribución de rentas entre los partícipes del sistema. En su establecimiento se ha ido más lejos que las opciones que el modelo teórico del Banco Mundial propone para el primer pilar del régimen. De las cuatro opciones que pueden configurar el primer pilar de protección, (beneficios supeditados a la necesidad, prestaciones uniformes y de alcance universal, beneficios uniformes vinculados al empleo y garantía de pensión mínima), se ha optado por configurar el nivel que puede asumir la aplicación del objetivo de solidaridad con la fórmula de menor alcance, esto es, a través de pensiones mínimas que únicamente protegen a aquellos trabajadores, que habiendo contribuido al sistema durante gran parte de su vida laboral, no han logrado financiar una pensión de jubilación de cuantía suficiente. Por su parte, los modelos mixtos reducen la dimensión del pilar público de reparto, donde persisten elementos de solidaridad, a la consecución de pensiones básicas de jubilación. Esta limitación del alcance de las fórmulas que permiten una redistribución de rentas entre los trabajadores traslada la responsabilidad de la financiación de la solidaridad a la política fiscal y el gasto social.

La CEPAL⁶²⁷ señala tres objetivos generales en relación con el gasto público en la región: acrecentar los esfuerzos por elevar el gasto social y consolidar su recuperación considerando su bajo nivel en la mayoría de los países de la región, a lo que se suman las pronunciadas menguas que experimentó durante la década de 1.980; estabilizar su financiación a fin de evitar los severos efectos adversos derivados de la disminución de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico; mejorar la focalización y el efecto positivo del gasto público destinado a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, reasignándolo a los componentes de gasto social de mayor impacto progresivo en la distribución del ingreso.

Uno de los principales logros alcanzados en el decenio de los 90 y primeros años del siglo XXI ha sido el aumento de gasto público dedicado a la protección social (aunque con importantes diferencias entre los países⁶²⁸). El gasto público social en la región se incrementó del 10,1% en la década de los 80 al 12,4% en los años 90⁶²⁹, aunque todavía no ha recuperado los valores que presentaron al comienzo de los años ochenta, y continúa siendo muy baja en relación con otras zonas. El promedio regional en el binomio 2.002-2.003 alcanzó un 15,8% y en los años 2.004-2.005, un 15,9%, y se sitúa en un promedio de 660 dólares anuales per cápita, aunque con grandes diferencias entre los países. El gasto por habitante es 15 veces mayor entre el país que más recursos destina al gasto social (Argentina) y el que menos lo hace (Nicaragua)⁶³⁰. El gasto

⁶²⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.000-2.001*, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2.001, pág. 115

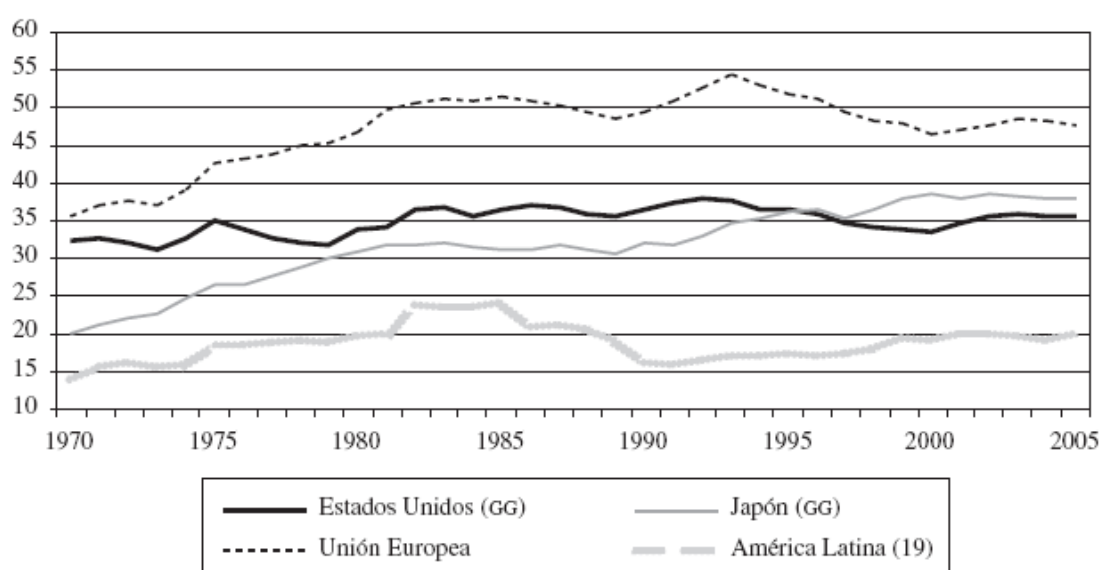
⁶²⁸ El gasto público social como porcentaje del PIB (bienio 1.996-1.997) de Argentina asciende a un 17,8%, Brasil, 19,8%, Chile, 14,2%, Costa Rica, 20,8%, Panamá, 22,0%, Uruguay, 22,5%. En el otro extremo se sitúan Guatemala 4,2%, Perú, 5,8%, Venezuela, 8,3%, Honduras 7,2%, México 8,5%. CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Año 2.000. Pág. 158. Para el trienio 2.000-2.003, el gasto público como porcentaje del PIB en Argentina supuso un 19,4%, en Bolivia, un 13,6%, en Brasil, 19,1%, Chile, 14,8%, Costa Rica, 18,6%, Panamá, 17,3%, Uruguay, 20,9%. Los países que dedican menor porcentaje al gasto social también presentan un ascenso, así, Guatemala, 6,5% Perú, 8,0%, Venezuela, 11,7%, Honduras, 13,1%, México, 10,5%. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.006*. Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2.007. Pág.20-21. Pág. 409.

⁶²⁹ MURRO, ERNESTO y Equipo de representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social en Uruguay, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. Op.Cit., pág. 18

⁶³⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.007*. Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2.008. Pág.24-25. Doce de los veintinueve países analizados en este informe gastan menos

público social es inferior a la mitad que el de los países de la Unión Europea, y si tenemos en cuenta que el nivel de desarrollo expresado en PIB per cápita de la Unión Europea es cinco veces mayor que el de América Latina, el gasto por persona en la Unión Europea es diez veces mayor que el de la región⁶³¹.

Cuadro 14. Evolución del gasto público en porcentaje del PIB, 1.970-2.005.⁶³²



En el año 2.006, un 36,5% de la población latinoamericana, aproximadamente 194 millones de personas, se encontraba en situación de pobreza, y un 13,4%, unos 71 millones, se hallaba en condiciones de extrema pobreza o indigencia⁶³³, existiendo un

de 250 dólares per cápita anuales, (Venezuela, Panamá, Colombia, Jamaica, Perú, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador y Nicaragua), seis gastan entre 550 y 870 dólares per cápita, (Cuba, Brasil, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Chile México) y sólo dos superan los 1.000 dólares de gasto anual por persona, (Argentina y Uruguay).

⁶³¹ UTHOFF, ANDRAS. “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.” *Revista de la CEPAL*, N° 89, agosto 2.006. Pág. 11.

⁶³² UTHOFF, ANDRAS. “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.” Op. Cit. Pág. 12, a partir de datos de CEPAL para América Latina y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para los países de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos.

⁶³³ El Banco Mundial cuantifica la medida de la pobreza utilizando “líneas de pobreza alternativas” de uno y dos dólares, en valor de 1.989, por día en términos de la Paridad del

menor número de personas que sobreviven en situación de pobreza que en 1.990, año en el que se registraron 200 millones de pobres⁶³⁴. El comienzo de siglo ha marcado una tendencia positiva en la mejora de las condiciones de vida en la región, pero, a pesar de que pudieran considerarse como esperanzadores estos resultados, manifiestan las dificultades de las economías de América Latina que han tardado 25 años en recuperar los indicadores de pobreza a los niveles de 1.980⁶³⁵.

La incidencia de los regímenes que cubren la contingencia de incapacidad, jubilación y supervivencia en la reducción de la pobreza manifiesta notables diferencias según el país. A principios de este siglo Uruguay y Argentina han conseguido disminuir a la mitad la cantidad de hogares pobres, y, por el contrario, en Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Bolivia y Colombia estos regímenes únicamente reducen la pobreza en un punto porcentual, siendo el promedio para todos los países de la región de 3 puntos, de 38% a 35%⁶³⁶. La disminución de la pobreza mejora a medida en que se eleva la importancia de las pensiones en el ingreso global familiar, de forma que en los hogares compuestos únicamente de adultos de 60 o más años de edad, la pobreza crece del 26% al 44% al eliminar el ingreso derivado de las prestaciones. En las familias en las que además de los adultos mayores de 60 años se incluye a otros miembros, los ingresos previsionales disminuyen la pobreza significativamente: entre 5 y 12 puntos porcentuales (en aquellos sistemas que presenten una cobertura mínima de un 25% de la

Poder de Compra (PPC) y refleja el gasto por persona. Es el mecanismo comúnmente establecido y apareció por primera vez en el *Informe sobre el desarrollo Mundial* de 1.990 del Banco Mundial. Aunque permite una primera aproximación a la realidad socioeconómica de un país, no tiene en cuenta determinados factores que posibilitarían un mejor conocimiento de los niveles de pobreza, por lo que las valoraciones basadas en la cuantificación del poder de compra no son concluyentes para realizar análisis comparativos entre países ya que no distingue las variaciones en el coste de la vida ni registra aquellas transferencias de recursos externas al mercado.

⁶³⁴ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2.006. Pág. 152. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.007*. Cit. Pág. 3 y ss.

⁶³⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.006*. Op. Cit. Pág.20-21.

⁶³⁶ Datos del estudio recogido en COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama social de América Latina, 1.999-2.000* Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, año 2.000, pág. 145.

población)⁶³⁷. La proporción de hogares en que hay uno o más adultos mayores de 60 años en América Latina se sitúa entre el 20% y el 30%, (año 2.006)⁶³⁸.

La incidencia de las prestaciones de incapacidad, vejez y supervivencia en la erradicación de la pobreza dependerá fundamentalmente del nivel de población cubierta y del nivel de beneficios que otorguen los sistemas previsionales y su importancia irá en aumento en consonancia con el envejecimiento demográfico. Un funcionamiento deficiente del sistema de seguridad social conlleva no únicamente una asignación de recursos ineficaz por parte del sistema, sino que condiciona el gasto público futuro al tener que cubrir el Estado los vacíos de protección del sistema de seguridad social a través de programas asistenciales.

b. El coste de la transición a un régimen de financiación capitalizada.

b. 1. Determinación del coste de la reforma.

La transición a un sistema capitalizado rompe el mecanismo básico de financiación del régimen de reparto por el que las pensiones en curso de pago son sufragadas por el ingreso proporcionado por las cotizaciones de los trabajadores actuales. Esta modificación de la financiación del sistema supone destinar las cotizaciones de los trabajadores a la generación de bolsas de ahorro individual mientras se mantiene el pago de las pensiones y se garantizan a los afiliados al régimen anterior los derechos generados en él. Paralelamente al aumento de las obligaciones sociales del Estado, esta transición exige prescindir del importe de las cotizaciones sociales de todos los trabajadores que se trasladen al régimen de ahorro individual como fuente de financiación de los derechos adquiridos en virtud del anterior sistema junto con las

⁶³⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama social de América Latina, 1.999-2.000*, pág.126.

⁶³⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2.006*. Op. Cit. Pág. 242.

obligaciones que el modelo que se implante establezca para el Estado, lo que origina una sobrecarga presupuestaria significativa que comprometerá partidas importantes de recursos públicos. El proceso de transición tiene otras connotaciones importantes. Habrá que evaluar su impacto en la estructura sanitaria del país, en la política fiscal y en los mercados de trabajo y de capitales⁶³⁹. Para no desestabilizar todos los sectores implicados, el proceso de reforma tiene que ser integrador y ofrecer posibilidades de adaptación a todas las instituciones que participen en el desarrollo del nuevo sistema⁶⁴⁰.

Los mayores costes de transición se producen en el modelo sustitutivo ya que se tiene que hacer frente a la deuda implícita íntegra del régimen anterior, por el contrario, en los modelos mixtos o paralelos, su coste dependerá del volumen del pilar capitalizado que se integre en el sistema en el primer caso, y del número de trabajadores que se afilien al sistema privado en el segundo⁶⁴¹. De manera general, y obviando las peculiaridades de cada modelo, podemos distinguir los siguientes costes que el Estado viene obligado a asumir en una reforma que plantee la sustitución plena de un régimen de reparto por uno de capitalización:

-El producido por las pensiones en curso, esto es el pago de las pensiones de los jubilados actuales.

⁶³⁹ No hacerlo así puede entorpecer toda la política económica del país, como así sucedió con la reforma argentina, donde el peso del coste de transición hacia el nuevo sistema contribuyó a agravar el déficit fiscal. En este sentido, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Pág.31.

⁶⁴⁰ SCHMÄHL, WINFRIED “Decisiones fundamentales para introducir reformas en los sistemas de pensiones” Op. Cit. Pág 55.

⁶⁴¹ Colombia y Perú tienen sistemas paralelos pero las diferencias en el número de trabajadores afiliados al sistema privado condiciona el periodo de tiempo durante el que el Estado tiene que asumir el coste de transición. En Perú ha sido mayoritaria la opción por la capitalización por lo que se ha hecho explícita una parte sustancial de la deuda del sistema público que hay que afrontar a corto y medio plazo. En Colombia el sistema público integra al mayor volumen de trabajadores, y, por tanto, el coste de transición es menor y la repercusión en las finanzas públicas de mantener un sistema público fuerte dependerá de cómo sea capaz éste de lograr el equilibrio presupuestario en el futuro. En este sentido, MESA-LAGO, CARMELO. “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina” Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 93. CEPAL. Unidad de Financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile, marzo de 2.000. Pág. 16.

-Los derechos económicos de los trabajadores afiliados al anterior régimen de reparto, que se cierra a nuevas incorporaciones y se mantendrá hasta que fallezca el último afiliado. El procedimiento de implantación del sistema capitalizado puede establecer la voluntariedad para los afiliados al anterior sistema de trasladarse al nuevo, (Chile), la incorporación obligatoria de todos los trabajadores, (México, Bolivia y Argentina), o realizar un proceso de afiliación a partir de la diferenciación por estratos de edades, y así, obligar únicamente a los trabajadores más jóvenes a participar en el nuevo sistema, (en el sistema uruguayo fueron incorporados de forma obligatoria al nuevo sistema los menores de 40 años y los mayores de esta edad pudieron optar entre mantenerse en el anterior sistema o trasladarse al nuevo). Cuantas mayores posibilidades se les dé a los trabajadores de permanecer en el régimen que se pretende reformar, mayor va a ser el periodo de transición entre los dos sistemas, lo que permitirá repartir a más largo plazo los costes que genere el cambio de modelo de financiación.

-Los derechos económicos derivados de las cotizaciones al régimen anterior de aquellos trabajadores que se trasladen al nuevo.

-Las garantías que el nuevo sistema ofrezca relativas a pensiones mínimas, rentabilidad mínima y aseguramiento del ahorro de los trabajadores, y aquellas prestaciones asistenciales que se estructuren dentro del primer pilar.

- A su vez, hay que tener en cuenta que determinados sectores no son absorbidos por la reforma y se mantienen sistemas especiales para determinados colectivos, que al no incorporar a sus afiliados al proceso de transición en un primer momento supone una disminución de los costes derivados de este proceso, pero como en general estos subsistemas continúan siendo deficitarios se va a mantener la necesidad de la asistencia financiera del presupuesto del Estado. En muchos casos, grupos de poder económico y político presionaron para quedar fuera de la reforma, y es significativo que en todos los sistemas reformados ha quedado excluido del ámbito de aplicación del sistema el personal de las fuerzas armadas.

Dentro de las anteriores categorías de gasto, las tres primeras se corresponden a la deuda implícita del sistema anterior, que en el momento de la reforma se tornan

explícitos obligando a su pago a corto y medio plazo⁶⁴², lo que condiciona el resultado financiero neto de la reforma⁶⁴³. El nivel de gasto en pensiones de los países de la Unión Europea y de las economías emergentes del Este de Europa y de América Latina⁶⁴⁴ se sitúa entre el 5 y el 15 por ciento del Producto Interior Bruto, lo que implica una deuda implícita del sistema de seguridad social entre el 100 y el 300 por ciento del Producto Interior Bruto⁶⁴⁵, que en un proceso de reforma habría que hacer explícita y sería determinante de los costes de transición.

b. 2. Factores condicionantes del coste de la transición.

El coste de la transición va a depender de varios factores entre los que se incluyen los parámetros macroeconómicos con los que interactuará la reforma⁶⁴⁶, como la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto y la tasa de interés de la deuda pública. La configuración del sistema anterior determina los derechos económicos de sus afiliados, que serán reconocidos a través de bonos de reconocimiento o mecanismos similares, y de sus pensionistas, que continuaran recibiendo sus prestaciones aún cuando el sistema se cierre. Los regímenes excesivamente flexibles o condescendientes en la regulación de los requisitos de acceso a las prestaciones generarán un mayor coste de transición ya que, dependiendo la fórmula de reconocimiento de los derechos adquiridos

⁶⁴² HOLZMANN, ROBERT. "On the economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pension". *The future of the Welfare State: Challenges and Reforms. European Economy Report and Studies*, 4. Comisión de la Unión Europea. Bruselas. 1.997. Pág. 121-163.

⁶⁴³ HOLZMANN, ROBERT; HINZ, RICHARD, (et al.). *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 50-51.

⁶⁴⁴ Las estimaciones para América Latina en el periodo anterior a las reformas contemplaban un nivel significativo de deuda implícita en estos sistemas. JORGE BRAVO y ANDRAS UTHOFF calculaban que, en 1.990, la deuda implícita en Argentina alcanzaba el 305,4% del PIB, en Uruguay suponía el 289,4 del PIB, en Chile, el 131% del PIB, en Perú, el 44,5% del PIB. BRAVO, JORGE; UTHOFF ANDRAS. "Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America". Op.Cit. Pág. 11.

⁶⁴⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD). "Fiscal Alternatives of moving from unfunded to funded pensions" *Maintaining prosperity in an ageing society: the OECD study on the policy implication of ageing*. Ageing Working Papers, Nº 52. 1.997. Pág.22.

⁶⁴⁶ BRAVO, JORGE; UTHOFF ANDRAS. "Transitional fiscal costs and demographic factors from unfunded to funded pension in Latin America", CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, Nº 88. Development Finance Unit. Santiago de Chile. 1.999. Pág. 15.

aplicada a los afiliados al anterior sistema, provocará que el Estado venga obligado a absorber mayores obligaciones económicas.

En todos los procesos de reforma se ha aprovechado la oportunidad para realizar modificaciones paramétricas en los regímenes de reparto preexistentes, que han consistido, en líneas generales, en la elevación de la edad de jubilación y el aumento de los periodos de cotización requeridos para causar derecho a las pensiones, con tres finalidades: En primer lugar se consiguió unificar los requisitos de acceso a las prestaciones en todos los regímenes que componían la estructura de seguridad social y que presentaba un excesivo grado de estratificación. En segundo lugar, estas medidas supusieron una racionalización de estos regímenes al reforzar la vinculación entre las cotizaciones y prestaciones mediante el endurecimiento de los requisitos de acceso a las pensiones. Por último, estas transformaciones paramétricas sirvieron para disminuir los costes asociados a la transición al nuevo sistema⁶⁴⁷ ya que al dificultar las posibilidades de generar derecho a pensión de los afiliados se reduce el déficit de estos regímenes y, por tanto, la asistencia financiera del Estado⁶⁴⁸. Además, estas modificaciones repercuten directamente en los costes de transición de los sistemas que han vinculado el reconocimiento de derechos generados en el sistema anterior a la reforma a la posibilidad de cuantificar la pensión de jubilación de los que se trasladen al régimen capitalizado a través de la regulación del régimen de reparto. Es el caso de México, donde los afiliados al nuevo sistema tienen como único mecanismo de reconocimiento de las cotizaciones anteriores la posibilidad de optar entre la pensión constituida mediante la utilización de sus ahorros en el régimen capitalizado o calcularla a través del régimen público, y, en este caso, con la obligación de transferir el monto acumulado en su cuenta de ahorro individual. De esta forma, cuanto más exigentes sean los requerimientos del régimen público, menor volumen de pensiones tendrá que hacer frente el Estado en concepto de costes de transición.

⁶⁴⁷ ARELLANO, JOSE PABLO, calculó que estos ajustes en Chile podrían llegar a representar una reducción equivalente al 13% del gasto anual en pensiones, en “Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena” *Colección Estudios CIEPLAN 4*, NOVIEMBRE 1.980. Pág. 135.

⁶⁴⁸ HOLZMANN, ROBERT; HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 50-51.

El nivel máximo de gasto público destinado a la transición entre los dos regímenes también estará condicionado por la estructura demográfica⁶⁴⁹ y por el grado de madurez alcanzado por el anterior sistema, esto es, si éste había conseguido una cobertura cuasi universal, el Estado deberá afrontar un mayor número de trabajadores con derechos económicos generados en el periodo anterior, y así cuanto menor sea la madurez del sistema que se pretendiese reformar menor esfuerzo presupuestario habrá que realizar para financiar la transición. Cuando los compromisos por pensiones exceden la capacidad financiera del Estado queda condicionada la estructura del sistema que se pueda implantar. El volumen del pilar capitalizado integrado en el sistema queda limitado ya que el pago de estas obligaciones económicas va a requerir que se mantengan las cotizaciones suficientes destinadas a las prestaciones en curso de pago, y, en consecuencia, habrá que introducir en el nuevo sistema un pilar basado en el reparto que permita dirigir un mayor flujo de recursos, mediante la continuidad de un cierto nivel de cotizaciones, a la financiación de estas obligaciones⁶⁵⁰. En estos modelos mixtos, como el argentino o el uruguayo, no se hace explícita toda la deuda implícita del sistema anterior a la reforma, por lo que el monto global del coste de transición disminuye, aunque si no se reforma el sistema preexistente con las reformas paramétricas necesarias, el pilar configurado a través de un régimen de reparto arrastraría su deuda implícita al sistema multipilar que se implantara⁶⁵¹. Los

⁶⁴⁹ En este sentido, RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO y DURÁN VALVERDE, FABIO, señalan como la cobertura y las características demográficas de la población en el anterior sistema inciden tanto en el nivel de los costos de transición como en su distribución intertemporal. Cuando la población sobre la que se aplica la reforma es joven, el coste derivado de reconocimiento de derechos es menor que si la edad media de la población cubierta por el sistema tiene mayor edad, y además el coste derivado del reconocimiento de derechos puede diferirse a más largo plazo. “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido.” CEPAL, *Financiamiento del desarrollo*, N° 100. Santiago de Chile, julio de 2.000. Pág. 18 y 19.

⁶⁵⁰ MATIJASCIC, MILKO; KAY, KAY, STEPHEN J. “La seguridad social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma de las pensiones en América Latina”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 59.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.006. Pág. 22 y 23, exponen como el coste de la transición impidió implantar un modelo capitalizado en Nicaragua, el Sistema de Ahorro para Pensiones, aprobado en el año 2.004. El Ministerio de Economía nicaragüense consideró social y financieramente insostenible esta reforma ya que calculó que generaría, del año 2.005 al 2.009, un déficit de 458 millones de dólares. Nicaragua acordó privatizar su sistema de pensiones en el año 2.000 como requisito para ingresar en el programa del FMI para los países pobres sumamente endeudados. El Banco Mundial había financiado esta privatización con 8 millones de dólares y el Banco Interamericano de Desarrollo convino en contribuir con 10 millones de dólares, que luego retiró al albergar dudas sobre la viabilidad fiscal de la reforma.

⁶⁵¹ HOLZMANN, ROBERT. “Financing the transition to multipillar”. The World Bank. *Social Protection Discussion Paper Series*. N° 9809. 1.998. Pág.10.

economistas del grupo de protección social del Banco Mundial ven en la inmadurez de los sistemas de seguridad social de los países en desarrollo una oportunidad para implantar un modelo de pilares múltiples con un componente capitalizado como eje central y aconsejan esta opción antes que permitir un desarrollo del régimen de reparto que desemboque en un endeudamiento que haga imposible la transición por la dificultad de asumir sus costes⁶⁵².

b. 3. Mecanismos de reconocimiento de derechos adquiridos bajo el régimen de pensiones que se extingue.

Se pueden adoptar diferentes procedimientos para hacer efectivas las pensiones a aquellos trabajadores que hayan cotizado al anterior sistema de seguridad social. Su configuración adquiere una especial relevancia porque va a determinar tanto el coste de la transición para el Estado como la cuantía de la pensión de jubilación de toda una generación de trabajadores. Pueden reconocerse las cotizaciones satisfechas al anterior sistema por su valor monetario, actualizado o no según el IPC u otros parámetros, o pueden estimarse los derechos económicos adquiridos en el primer sistema cuantificando la parte proporcional de la prestación consolidada. En este último supuesto se valora cuanto representa la participación del trabajador teniendo en cuenta el tiempo cotizado y la edad que el afiliado tuviera en el momento de trasladarse al nuevo sistema en lo que sería una carrera laboral completa, esto es, el Estado reconoce los derechos de los afiliados de forma proporcional al periodo de participación en el anterior régimen, y por tanto, la cuantía de los derechos reconocidos dependerá de cuantos años se estime que comprende una carrera laboral completa⁶⁵³. En Chile este periodo fue valorado en 35 años y Bolivia lo estimó en 25 años, (artículo 63º de la Ley 1.732, del 29 de noviembre de 1.996, Ley de Pensiones).

⁶⁵² JAMES, ESTELLE, “Comments on Rethinking Pension Reform.” Op. Cit. Pág. 66-67.

⁶⁵³ Como señalan RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO y DURÁN VALVERDE, FABIO, cuanto mayor sea este periodo teórico utilizado, menores serán los costos por reconocimiento de derechos, pues si la densidad media de cotización es baja en comparación con este parámetro pocos afiliados hubieran alcanzado el beneficio completo, en “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido.” Op. Cit. Pág. 20.

En Chile, Colombia y Perú se optó por ofrecer a los beneficiarios un bono de reconocimiento por el valor de sus cotizaciones⁶⁵⁴. En todos ellos se establecen mecanismos para actualizar el valor de las cotizaciones de acuerdo con la inflación para mantener su valor real, pero Colombia y Perú han limitado la cuantía máxima. La regulación chilena establece en esta materia las condiciones más beneficiosas, ya que no sólo actualiza el valor del Bono de Reconocimiento según las variaciones del IPC, sino que, además de no limitar su cuantía, capitaliza su importe a una tasa de interés del 4%, lo que ha dado como resultado que el valor del Bono de Reconocimiento representa dos tercios de los fondos acumulados por los afiliados al sistema capitalizado⁶⁵⁵. En Argentina la solución pasó porque el Estado se hiciera cargo de las pensiones en proporción a lo cotizado según el anterior régimen, de forma que se satisface una pensión compensatoria por el valor de lo cotizado anteriormente, que se añade a la pensión básica universal y, en su caso, a la pensión adicional por permanencia.

Bolivia optó por pagar un complemento a la pensión, la Compensación por Cotizaciones, como reconocimiento de las cotizaciones satisfechas al anterior régimen. Tienen derecho a la Compensación de Cotizaciones los trabajadores que hubieran realizado al menos 60 cotizaciones al Sistema de Reparto. Esta Compensación se paga mensualmente de manera vitalicia a través de una Administradora de Fondos de Pensiones o una Entidad Aseguradora a partir del momento que el afiliado tenga derecho a la prestación de jubilación. La cuantía de la Compensación de Cotizaciones mensual se corresponderá con el resultado de multiplicar el número de años efectivamente cotizados por el afiliado al sistema de reparto, por 0,7 veces el último mes cotizado anterior a octubre de 1.995, dividido entre veinticinco. Si el afiliado ha realizado menos de sesenta cotizaciones recibe un pago único en la fecha en que el afiliado se jubile. El valor mensual de la Compensación de Cotizaciones no podrá

⁶⁵⁴ El valor del Bono de Reconocimiento chileno es equivalente al 80% de las remuneraciones imponibles percibidas por el afiliado entre junio de 1.978 y 1.979, multiplicado por la proporción de su vida activa durante la que cotizó al anterior sistema, y este valor se actualiza con una tasa del 4% real anual desde el momento en que el trabajador se integra en el régimen capitalizado.

⁶⁵⁵ MESA-LAGO, CARMELO. “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina.” Op. Cit. Pág. 17, muestra como la regulación chilena de los Bonos de Reconocimiento ha resultado mucho más costosa de lo previsto, así, las proyecciones originales y las realizadas a finales de los años 80 sobre el coste fiscal total del bono han resultado ser la mitad del valor estimado a finales de la década de los 90.

superar veinte veces el Salario Mínimo Vigente, (artículo 63° de la Ley 1.732, del 29 de noviembre de 1.996, Ley de Pensiones)⁶⁵⁶.

El sistema sustitutivo de México estableció un mecanismo singular. No introdujo un Bono de Reconocimiento similar al chileno, sino que permite que el afiliado elija entre constituir una pensión vitalicia, realizar los retiros programados con los fondos acumulados en su cuenta de ahorro individual, o cuantificar su pensión de jubilación según la regulación del régimen anterior, y en caso de escoger esta última opción, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, pagará la pensión una vez que el beneficiario le transfiera el ahorro depositado en su cuenta individual. Con este método el Estado puede ahorrarse la parte del coste de la transición correspondiente a los Bonos de Reconocimiento pero asumiendo el riesgo de que, si el régimen capitalizado no es capaz de generar tasas de retorno mayores a las que se establecieron para las prestaciones del anterior sistema público, y teniendo en cuenta que no se han limitado las posibilidades de traslado, el coste final sea mayor.

b. 4. Financiación del proceso de transición.

La transición de un régimen de reparto a otro capitalizado tiene que afrontar, en primer lugar, el método de financiación que se va a utilizar para la reforma. Si se aplica una fórmula de cotizaciones definidas directamente se está obligando a que los trabajadores actualmente en activo financien su propio ahorro a la vez que soportan el pago de las pensiones de los jubilados contemporáneos mediante su contribución a través de impuestos, o bien, se puede optar por diferir el pago mediante el endeudamiento del Estado que puede llegar a afectar a las siguientes generaciones de trabajadores. Coincide el pago de las actuales pensiones con la formación del ahorro de los trabajadores destinada a financiar el pago de las pensiones futuras, por lo que, independientemente de la fórmula financiera que se elija, van a ser los trabajadores los

⁶⁵⁶ Bolivia reconoció las cotizaciones satisfechas al Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) a través de la Compensación de Cotizaciones. Con la utilización de esta fórmula se incrementa de 15 a 25 años el periodo de cotización requerido para obtener una tasa de reemplazo del 70%. BONADONA COSSÍO, ALBERTO. “Género y sistemas de pensiones en Bolivia”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004. Pág. 157.

que sufraguen los costes de los pensionistas cuyos derechos se deriven del régimen de reparto.

El período de transición comienza con la entrada en vigor del nuevo régimen y no finalizará hasta que se terminen de pagar los beneficios derivados del anterior. Este proceso de transición de un régimen público de reparto a uno capitalizado y de gestión privada tiene una duración de varios decenios ya que cubre toda una generación de trabajadores desde que se afilian al sistema y se extiende durante todo su periodo jubilatorio. En la etapa de transición habrá que soportar una mayor carga impositiva o comprometer una parte de los recursos económicos para financiar la transición en lugar de destinarlos a otros programas, y, en todo caso, va a ser la población activa en el momento de la reforma la que soporte el gasto de la transformación del sistema. Esta generación de trabajadores va a destinar sus cotizaciones a la financiación de sus propias pensiones mediante la acumulación de fondos en sus cuentas individuales y al mismo tiempo se ve obligada a sufragar los gastos de los pensionistas actuales a través de sus impuestos⁶⁵⁷.

Se pueden clasificar los mecanismos de financiación del traspaso a un sistema de capitalización completa desde un régimen de reparto en cuatro procedimientos básicos⁶⁵⁸:

La primera consistiría en realizar la reforma sin tener en cuenta los derechos adquiridos de los trabajadores en el anterior régimen mediante su traspaso obligatorio al régimen capitalizado, y que puede considerarse de manera singular para aplicarla sobre aquellos trabajadores que se han incorporado recientemente al sistema y que, por tanto, no han acumulado derechos económicos significativos. La implantación general de una medida de este tipo es difícil que prospere por la oposición que suscitaría entre quienes viesan mermados sus derechos económicos respecto a su futura pensión de jubilación. Hay que tener en cuenta que los bonos de reconocimiento, o los derechos que se generen a través de los mecanismos que se establezcan con similar finalidad,

⁶⁵⁷ THOMSON, LAWRENCE H. "Principios de financiación de las pensiones de seguridad social". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, N° 3/96. Ginebra, 1.996. Pág.59.

⁶⁵⁸ Siguiendo la clasificación propuesta por HOLZMANN, ROBERT "The World Bank approach to pension reform." Op. Cit. Pág. 23.

representan una parte sustancial de la cuantía de las pensiones de jubilación de la primera generación de trabajadores que se jubilen bajo el régimen capitalizado, por lo que va a ser indispensable su introducción en el diseño del sistema para que no se incremente de forma masiva la demanda de pago de garantías de pensión mínima ni de pensiones no contributivas, que, en cualquier caso, estarían también sufragadas por el Estado, pero que incorporarían un componente social negativo al desviar a un número importante de pensionistas hacia la asistencialidad. En el entorno de América Latina, Perú es el país que ha reconocido con más restricciones las cotizaciones al anterior sistema pero, aún con limitaciones, se han visto obligados a ir ampliando el número de posibles beneficiarios de los bonos de reconocimiento, con el agravante de que no ha sido hasta más de una década después de comenzar a funcionar el nuevo sistema cuando se han regulado las pensiones mínimas, y, además, con unas cuantías insuficientes para cumplir con la finalidad de reducción de la pobreza, en contra de lo argumentado en el modelo teórico propuesto por el Banco Mundial en el que se exponía que estas pensiones deberían situar al beneficiario por encima del umbral de pobreza. En todo caso, la generación de trabajadores afectada por la transición tendrá que sostener a sus pensionistas contemporáneos ya sea indirectamente por la vía de impuestos o directamente mediante sus cotizaciones.

En segundo lugar se plantearía utilizar el producto de la privatización de los activos del Estado para sufragar la transición⁶⁵⁹. Aunque ha sido una práctica frecuente y coherente con las políticas de ajuste estructural en las que se integran estas reformas, que priorizan el sector privado sobre el Estado, son medidas cuestionables. No todos los países están en condiciones de soportar una privatización de su sector público, que condicionaría el desarrollo de muchas economías emergentes ya que éste requiere un desarrollo previo de la infraestructura institucional y los activos que se venden no son únicamente los deficitarios sino que el Estado se desprende también de aquellos que le producen beneficios. La experiencia internacional demuestra que los procesos privatizadores y liberalizadores del mercado deben ser incluidos en una estrategia

⁶⁵⁹ Por ejemplo, Argentina utilizó los beneficios de la privatización de YPF para financiar la reforma del sistema de seguridad social. TORRE, JUAN CARLOS y GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*. Op. Cit. Pág. 23.

económica a largo plazo y muy gradual⁶⁶⁰. Aunque en primera instancia pudiera parecer que resuelve la doble carga de los trabajadores en la financiación de las pensiones en curso de pago y la acumulación de ahorro individual, los países que han utilizado la privatización, como Argentina, no han obtenido recursos suficientes para compensar los gastos de la transición a un régimen de capitalización⁶⁶¹.

Bolivia ha destinado los beneficios de la privatización de sus empresas públicas a la financiación de la transición mediante un procedimiento de titulación de activos y su posterior traspaso de acciones de estas empresas a las cuentas individuales de ahorro para la jubilación⁶⁶². Privatizó sus empresas públicas rentables, y el precio de la venta de las acciones, 1.600 millones de dólares, se derivó a las Administradoras de Fondos de Pensiones. Realizó un procedimiento de licitación internacional para administrar dos fondos, el de capitalización colectiva, que es el que integra el producto de la venta de las acciones, y el de capitalización individual que recibe las cotizaciones personales. Los recursos del fondo de capitalización colectiva son destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) y al pago de gastos funerarios, (Artículo 3° de la Ley 1.732, del 29 de noviembre de 1.996, Ley de Pensiones). Son beneficiarios del Bonosol los afiliados al sistema de capitalización cuando cumplan 65 años y accedan a la pensión de jubilación y los causahabientes de éstos a su fallecimiento, (Art. 13 de la Ley 1.732, del 29 de noviembre de 1.996). Sólo pueden acceder al beneficio del Bonosol los trabajadores que en 1.995 tuvieran al menos 21 años por lo que esta redistribución de los beneficios de la privatización no alcanzará a las futuras generaciones de trabajadores. La Ley n° 1864 modifica el beneficio del Fondo Capitalización Colectiva mediante su división en dos componentes, uno denominado Bolivida, similar al Bonosol aunque de menor cuantía, para los beneficiarios mayores de 50 años al 31 de diciembre de 1.995 y otro llamado Acción Popular del que son beneficiarios los afiliados menores de 50 años en la misma fecha,

⁶⁶⁰ STIGLITZ, JOSEPH E. *El malestar en la globalización*. Op. Cit. Pág. 199, y *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Op. Cit. Pág. 322 y ss.

⁶⁶¹ El producto de la privatización en los países que lo han utilizado para financiar la transición a un régimen de pensiones capitalizado supone aproximadamente entre el uno o dos por ciento del Producto Interior Bruto anual para un periodo de 5 a 10 años. HOLZMANN, ROBERT. "Financing the transition to multipillar". The World Bank. *Social Protection Discussion Paper Series*. Op. Cit. Pág. 12.

⁶⁶² SCHULTHESS, WALTER E. "Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina, una visión general" Op. Cit. Pág. 153.

ambos financiados por el Fondo de Capitalización Colectiva. Posteriormente se promulgó la Ley del Bonosol (Ley n° 2427 de 28 de noviembre de 2.002), que restituye nuevamente el beneficio denominado Bonosol y los Gastos Funerarios. La Ley del Bonosol obligó al Fondo de Capitalización Colectiva a invertir todos sus recursos en el Fondo de Capitalización Individual.

La tercera opción pasaría por ampliar la emisión de deuda pública con la finalidad de distribuir los gastos ocasionados por la transición en un mayor periodo de tiempo, de forma que se permitiese ir cancelando la deuda a medida que se vaya produciendo un crecimiento económico, que estaría impulsado, entre otros factores, por la privatización de las pensiones. Para muchos países en vía de desarrollo es imposible aumentar aún más el endeudamiento público sin comprometer seriamente su futuro económico⁶⁶³ y en los países industrializados tampoco parece una opción viable por su impacto en otros índices macroeconómicos como la inflación y la consiguiente merma de su competitividad. En cualquier caso, esta medida no elimina la doble carga sobre la generación de transición ya que la emisión de deuda pública genera intereses que hay que afrontar mediante recursos generales que o bien se financian elevando los impuestos o bien recortando el gasto de otras partidas presupuestarias. La rentabilidad de las cuentas individuales de los trabajadores de la generación de transición puede verse afectada por un incremento de la emisión de deuda pública si el gobierno compele a las Administradoras de Fondos de Pensiones a comprar bonos en detrimento de otros instrumentos financieros que pudieran ofrecer una mayor rentabilidad⁶⁶⁴.

Por último, se podría elevar la presión fiscal mediante un aumento generalizado de los impuestos o bien recortar los gastos públicos, aunque en la práctica ambas

⁶⁶³ En este mismo sentido, VAN DER AUWERA, MICHIEL, *Pension Reform and Asian Development Bank interventions*, cit. Pág. 10, que recomienda que antes de introducir un sistema multipilar hay que lograr una sostenibilidad fiscal a través de la racionalización del gasto y de reformas generales para que la economía nacional sea capaz de asumir los costes de la transición.

⁶⁶⁴ SCHWARZ, ANITA. “Una tarea pendiente: perfeccionamiento a los sistemas de reparto” en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006. Pág. 163.

medidas habrían de tomarse conjuntamente⁶⁶⁵. Supone traspasar los costes de la reforma al conjunto de la población, incluyendo aquellos no cubiertos por el sistema y asumir los obstáculos al crecimiento económico que se derivan de un incremento de la presión fiscal⁶⁶⁶, que además, de alcanzar un nivel alto comprometería la capacidad de ahorro individual del trabajador.

En la transición de un régimen de reparto a uno capitalizado, el Estado tiene que destinar mayores recursos económicos en un menor período lo que implica un significativo esfuerzo financiero. La transición del sistema de Chile originó unos gastos en los primeros años de un 5% del PIB⁶⁶⁷, lo que no hubiera podido soportarse de no ser por el excepcional superávit presupuestario que existía en el momento de implantar la reforma⁶⁶⁸. El coste de la transición fue uno de los motivos fundamentales para que Brasil optase por no realizar una reforma estructural de su sistema, ya que el coste financiero de la transición se estimó en un 202% del PIB⁶⁶⁹.

⁶⁶⁵ El desgaste político que produciría el rechazo social a un aumento de la presión fiscal podría acarrear la imposibilidad de acometer una reforma privatizadora del régimen de pensiones, JAMES, ESTELLE; BROOKS, SARAH. "The political economy of structural pension reform." Cit. Pág. 139-140.

⁶⁶⁶ El Banco Mundial justifica la utilización de los impuestos para hacer frente a los costes de transición como medida para prevenir un aumento excesivo de la deuda pública y los asimila a un impuesto al trabajo que se identificaría con la diferencia entre la tasa de cotización de los regímenes de reparto reformado y la establecida para el nuevo sistema. HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op.Cit. Pág. 78. SINN, HANS-WERNER, "Why a funded pension system is useful and it is not useful." *International tax and public finance*, 7 (4), 2.000, Pág. 389-410. Ahora bien, esta identificación no tiene mayor alcance que una argumentación puramente teórica ya que obvia que los impuestos y las cotizaciones tienen diferentes sujetos pasivos.

⁶⁶⁷ Según datos de SINGH, AJIT en "Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 49, nº 3, año 1.996. Pág. 31.

⁶⁶⁸ DEVESA CARPIO, JOSE ENRIQUE y VIDAL-MELIÁ, CARLOS, "The reformed pension systems in Latin America." The World Bank, Social Protection Unit. *Social Protection Discussion Paper Series*, Nº 0209, Washington D.C. 2.002. Pág. 29.

⁶⁶⁹ MURRO, ERNESTO y el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. Op. Cit., pág. 25.

b. 5. La transición en los sistemas de seguridad social latinoamericanos.

Las fuentes de financiación del sistema público se ven recortadas y, en cambio, no disminuye en la misma medida las obligaciones sociales, y así el antiguo sistema chileno mantiene el 5% de afiliados y el 86% de los pensionados⁶⁷⁰. Las cotizaciones de los afiliados al nuevo régimen son transferidas a las cuentas de capitalización individual mientras mantienen derechos económicos que no son financiados con sus cotizaciones, sino con cargo a los presupuestos generales, de forma que, en la reforma chilena, el Estado tiene que hacer frente, al margen de los programas asistenciales, (PASIS y el sistema de pensiones solidarias introducido por la Ley N° 20.255, que integra el anterior), y de la financiación de las pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas, (que no fueron incorporados al nuevo sistema y continúan afiliados a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile), al pago de los bonos de reconocimiento, de las pensiones mínimas garantizadas y de las pensiones generadas en el anterior sistema, (déficit operacional). El déficit previsional civil en Chile representaba en 1.981, año de implantación del sistema capitalizado, un 1,7% del PIB, mientras que en el año 2.004 esta cifra llegó al 4,1% del PIB⁶⁷¹. El déficit previsional total, esto es, incluyendo el coste relativo a las Fuerzas Armadas y el de las garantías estatales, supuso un 6,1% del PIB en la década de los ochenta y un 5,3% en los noventa⁶⁷².

Los compromisos derivados de los bonos de reconocimiento y de las pensiones del anterior sistema chileno tienen carácter transitorio, aunque sus efectos se extenderán hasta el año 2.038, y en el caso de las pensiones derivadas del anterior régimen hasta el 2.050⁶⁷³. A diciembre de 2.004 el número de bonos de reconocimiento activos⁶⁷⁴

⁶⁷⁰ MESA-LAGO, CARMELO “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas.” Op. Cit. Pág.87.

⁶⁷¹ ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2.005-2.038.” Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. *Estudios de finanzas públicas*, N° 6, Santiago de Chile, diciembre, 2.005. Pág.6.

⁶⁷² UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 112. Santiago de Chile, julio 2.001. Pág. 19.

⁶⁷³ Un análisis detallado de estos compromisos financieros en ARENAS DE MESA, ALBERTO y MARIO MARCEL, C., *Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de*

ascendía a 1.184.576, lo que representa un 80 por ciento del total de los bonos de reconocimiento emitidos, y a esa fecha sólo han sido liquidados 290.509⁶⁷⁵. El valor de los Bonos de Reconocimiento sobre el gasto público ha supuesto un 0.7% del PIB durante el periodo 1.994 a 1.998, alcanzando en el año 2.004 el 1,3% del PIB⁶⁷⁶, e irá incrementándose a medida que accedan a la jubilación los trabajadores que cotizaron en el anterior régimen, hasta el año 2.009, en el que se alcance el máximo valor por este concepto, estimándose en un 1,5% del PIB⁶⁷⁷. Mediante este instrumento se hace explícita la deuda del régimen de reparto anterior y supone transferir a las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones y aseguradoras el importe de los derechos económicos de los trabajadores a medida que se hagan efectivas las pensiones. Así, aunque el Estado aplazó el pago de los costos del tránsito de un sistema a otro, en los próximos años será importante la presión financiera derivada de este factor. Por otro lado, el gasto público generado por el déficit operacional, esto es, las pensiones derivadas del anterior sistema, alcanzó su máximo valor en los comienzos de la reforma (6.9% del PIB en 1.984), e irá descendiendo paulatinamente a medida que disminuya el número de beneficiarios del anterior régimen.

Estas dos variables, los bonos de reconocimiento y el déficit previsional representan el valor de los costes de transición hacia el régimen capitalizado. El déficit previsional, (sin considerar el déficit de las Fuerzas Armadas) alcanzó en promedio un 5,7% del PIB en el periodo 1.981-1998. Para el periodo 1999-2.010 las proyecciones del déficit fiscal civil muestran un déficit operacional del 2,7% del PIB, el coste de los Bonos de Reconocimiento supondrá el 1,2% del PIB, el correspondiente a las pensiones asistenciales, un 0,4% y el complemento de las pensiones mínimas legales, 0,2% del

simulación para los bonos de reconocimiento Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago, 1.993.

⁶⁷⁴ El número de Bonos de Reconocimiento activos es la diferencia entre el número de Bonos emitidos y el número de Bonos liquidados.

⁶⁷⁵ ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2.005-2.038.” Cit. Pág. 25 y 33.

⁶⁷⁶ ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2.005-2.038.” Cit. Pág. 36.

⁶⁷⁷ SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, *El sistema chileno de pensiones*. Op. Cit. Pág.52.

PIB⁶⁷⁸. Para el año 2.020 el déficit previsional civil se situará en el 3,87% del PIB⁶⁷⁹. Las proyecciones para los próximos 25 años indican que el déficit previsional se reducirá del 2,7% al 1,6%⁶⁸⁰.

En el sistema chileno el compromiso financiero derivado de la garantía de pensiones mínimas hasta la fecha no ha alcanzado el 1% del PIB, pero hay que tener en cuenta que se hace efectivo cuando se agotan los fondos de las cuentas de capitalización por lo que hay que suponer que se verá incrementado sustancialmente a medida que el sistema madure. Se prevé que, debido a la disminución paulatina del número de cotizantes efectivos, un 60% de las mujeres y un 40% de los hombres no generarán el ahorro suficiente y, por tanto, serán solicitantes de la garantía de pensión mínima⁶⁸¹. Al contrario de lo que ocurre con los bonos de reconocimiento y con el déficit operacional, es imposible realizar estimaciones fiables sobre la evolución del volumen del gasto público que habrá que destinar a las pensiones mínimas garantizadas. Su monto va a depender directamente de la evolución de la economía por dos factores. En primer lugar la evolución económica y las tasas de empleo van a configurar la capacidad de ahorro de los cotizantes, esto es, el saldo acumulado en las cuentas de capitalización individual y el interés generado por este ahorro. Posteriormente, el marco económico determinará el coste de la conversión de este capital en rentas (vitalicias, temporales o diferidas) al marcar el precio de la compra de estos productos financieros. Las variables macroeconómicas también influirán indirectamente, es el caso, por ejemplo, de la maquinación (*moral hazard*) que pueden realizar los cotizantes de menores ingresos, aquellos situados justo en el límite del acceso a la pensión mínima, si deciden realizar subdeclaraciones de ingresos. Si el nivel salarial sufre desviaciones importantes y, en

⁶⁷⁸ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. GOBIERNO DE CHILE. *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional*. Santiago de Chile, Mayo, 2.000. Pág. 16 y ss.

⁶⁷⁹ ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Asociación de AFP, Santiago de Chile, agosto de 2.004. Pág. 6, citando datos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley del Sector Público*, año 2.002.

⁶⁸⁰ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez. Volumen I Diagnóstico y propuesta de reforma*. Santiago de Chile, julio de 2.006. Pág.82.

⁶⁸¹ Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, y Fundación Friedrich Ebert del Uruguay (FESUR). *Seguridad Social en el MERCOSUR y Chile. La incidencia de los procesos de integración sobre los sistemas nacionales*. Septiembre de 2.002. Pág. 51.

consecuencia, un mayor sector de la población trabajadora se sitúa en esta franja, se puede producir un aumento artificial, y difícilmente controlable ex post, de los solicitantes de este beneficio⁶⁸².

La Pensión Compensatoria es el mecanismo elegido en Argentina para reconocer los derechos económicos generados en el anterior sistema⁶⁸³. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones amplió la cuantía de las prestaciones reflejadas en el proyecto de reforma. La Pensión Compensatoria se configuró de forma que, junto con la prestación básica universal, proporcionara una tasa de sustitución para un trabajador que hubiera cotizado 35 años al sistema de reparto equivalente al 80% del salario, y, por su parte, se estableció una cuantía para la Prestación Básica similar al haber mínimo del anterior sistema⁶⁸⁴. En consecuencia, el pilar de reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones soporta una importante carga financiera derivada del anterior sistema al arrastrar las obligaciones de pago generadas en el régimen sustituido. Este pilar hereda los compromisos por pensiones anteriores a la reforma, pero, a su vez, se le limitan las fuentes de financiación ya que parte de las cotizaciones actuales se destinan a la formación del ahorro individual mediante el pilar capitalizado o, en su caso, a sufragar los gastos generados por la Prestación Adicional por Permanencia⁶⁸⁵, así, en el

⁶⁸² En el mismo sentido, ROSS, STANDFORD G. “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52, nº 3, año 2.000. Pág. 23. “Existe una mínima garantía de prestaciones, que, según las actuales proyecciones, habrá de ser todo lo que reciba alrededor de la mitad de los afiliados al nuevo sistema. Sin embargo, en promedio habrá pagado sólo aproximadamente 70 por ciento de las cotizaciones exigidas para el nuevo beneficio. La garantía de pensiones mínimas crea un gran déficit en el sistema. Las pensiones sociales y los bonos de reconocimiento aumentan ese descubierto y originan un déficit fiscal semejante al que presumiblemente se iba a eliminar en los años 80, pasando del antiguo sistema al nuevo. Además, muchos cotizantes no adquirirán derecho a la prestación mínima, aun cuando hayan aportado durante toda su vida activa y esto crea una fuerte incitación a evadir el pago.”

⁶⁸³ La creación en el año 2.008 del Sistema Integrado Previsional Argentino no ha supuesto modificación alguna la Pensión Compensatoria, ya que la Ley 26.425 no ha modificado el régimen jurídico de ninguna de las prestaciones integradas en el régimen de reparto y tanto la Prestación Básica Universal como la Prestación Complementaria se reconocen a todos los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, independientemente del régimen que hubieran escogido en el segundo nivel.

⁶⁸⁴ TORRE, JUAN CARLOS y GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*. Op. Cit. Pág. 27.

⁶⁸⁵ La pérdida de ingresos por la transferencia de contribuciones a la generación de ahorro individual representó el 1,4% del PIB en el año 2.001 y del 1,15% en el año 2.002. ROFMAN, RAFAEL. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*. Op. Cit. Pág. 6, que añade otros

año 2.003, los cotizantes al régimen de capitalización individual representaban aproximadamente el 84% del total de trabajadores que mensualmente realizan su aporte⁶⁸⁶. Entre el año 1.994 y 2.000, el déficit del régimen de reparto aumentó de 1.411 a 3.525 millones de pesos, y el déficit cubierto con recursos fiscales creció del 33,4% al 68,1%. El coste derivado de la seguridad social representa el 38% del gasto público social, el 24% del gasto total del sector público nacional y el 8% del PIB, y para financiar la reforma del sistema de seguridad social se tendría que haber generado un superávit fiscal de 2% anual, pero el sector público no financiero nacional (excluyendo a las provincias) tuvo un déficit promedio anual -1,7% en 1.994-2.001⁶⁸⁷.

Uruguay representa un supuesto singular al no haber previsto un mecanismo de reconocimiento explícito de las cotizaciones realizadas al anterior sistema, ya que, al mantenerse el régimen de reparto como primer pilar, éstas se tendrán en cuenta al cuantificar la pensión de jubilación que se genere a través de él. Este pilar de solidaridad intergeneracional fue reformado para disminuir la cuantía de las prestaciones que proporcionase⁶⁸⁸. La tasa de reemplazo para un trabajador que se jubilase a los 60 años con un periodo de cotización de 35 años se rebajó del 65% al 50%, y para el que acceda a la pensión de jubilación a los 65 años la tasa de reemplazo se estableció en el 68% en lugar del 75% previsto en el anterior sistema. El costo máximo de transición en los primeros cinco años de aplicación del nuevo régimen fue del 1,15% anual del PIB, como consecuencia de la disminución de aportes personales de un 59% de afiliados a ambos pilares, de forma que el déficit acumulado a partir del año 1.996 hasta el 2.014

gastos que inciden directamente en los resultados financieros de la ANSES, como la reducción de los aportes patronales, (1% del PIB en el año 2.002) y el costo de los sistemas provinciales transferidos a la ANSES, (0,7% del PIB en la misma fecha).

⁶⁸⁶ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, en *El Libro Blanco de la Previsión Social*. Op. Cit. Pág. 39.

⁶⁸⁷ OIT, *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. Op. Cit. Pág. 9 y 10. Un análisis comparativo entre diferentes proyecciones del gasto relativo a la transición al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en BERTRANAU, FABIO; GRUSHKA, CARLOS; SCHULTHESS, WALTER. "Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina". *Serie Financiamiento del desarrollo*, n° 94, CEPAL, año 2.000.

⁶⁸⁸ Las estimaciones de NOYA, NELSON y LAENS, SILVIA concluyen que la contracción del gasto en prestaciones correspondientes al pilar de reparto es de un 5,7%, en "Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay". Op. Cit, pág. 50.

suma un valor de \$Ur 2.000 millones, equivalentes al 11% del PIB⁶⁸⁹. Por lo limitado de la reforma y su aplicación paulatina a los afiliados, que se incorporan de forma muy gradual al nuevo sistema, los costes de transición son sensiblemente menores que en otros modelos. A esto se le añade que la obligatoriedad de la participación en el segundo pilar capitalizado se limita a los trabajadores que superen el nivel de ingreso establecido, por lo que el pilar de reparto continua constituyendo el eje principal del sistema y esto le permite seguir manteniendo un nivel de ingresos suficiente para financiar las prestaciones en curso de pago, ya que el flujo de cotizaciones se mantiene. En este sentido, las proyecciones financieras indican que incluso cuando el pilar de ahorro individual alcance su volumen máximo, únicamente proporcionará el 25% de las prestaciones totales del sistema⁶⁹⁰.

⁶⁸⁹ Datos de CAMACHO, LUIS. La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo. Op. Cit. Pág. 9 y14.

⁶⁹⁰ FERREIRA-COIMBRA, NATALIA y FORTEZA, ÁLVARO. *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. Pág. 31.

4. Análisis de la eficiencia de la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

La organización administrativa de la seguridad social despliega importantes efectos en el equilibrio financiero del sistema, que se pueden clasificar en dos niveles. Por un lado, la eficiencia en la gestión condiciona la generación de recursos suficientes ya que será prioritaria para minimizar el grado de evasión de cotizaciones y de fraude tanto en las cotizaciones como en las prestaciones causadas. Por otro lado, el control y la racionalización de los costos administrativos repercuten en la cuantía de las prestaciones que satisfaga el sistema. La transformación de los sistemas tradicionales basados en el reparto en regímenes de capitalización ha permitido la entrada del sector privado en la gestión y administración de pensiones. La promoción de la gestión privada se ha venido justificando por la mayor eficiencia que proporciona el mercado en libre competencia y se constituye como uno de los argumentos centrales del modelo defendido por los economistas del Banco Mundial. El resultado es muy variable dependiendo de las características de los mercados de los diferentes países en los que se ha implantado, aunque, en general, no se ha observado mejoras significativas en el acceso a los programas de seguridad social ni en la eficiencia de la utilización de los recursos financieros⁶⁹¹. La estructura de la gestión es muy similar en la mayoría de los regímenes privatizados, y se basa en la asignación a instituciones financieras especializadas la administración de los fondos de pensiones de los afiliados. Una vez cumplidos los requisitos legales establecidos, estas entidades pueden concurrir libremente al mercado de los fondos de pensiones.

La excepción a la libertad de mercado la constituye Bolivia donde las dos Administradoras existentes, (AFP Previsión BBVA SA y Futuro de Bolivia AFP SA⁶⁹²),

⁶⁹¹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Op. Cit. Pág. 151.

⁶⁹² En el año 2.001, el grupo BBVA transfirió la Administradora Futuro al grupo Suizo Zurich Financial Service.

tuvieron que concurrir a un proceso de licitación internacional para comenzar su actividad⁶⁹³, (posteriormente se comenzó un nuevo proceso de licitación para dar entrada a una nueva administradora pero nunca fue completado). Bolivia también ha venido constituyendo la excepción a la regla general de libertad de elección de los afiliados entre las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones hasta la reforma del año 2.000 producida por la ley 1.864. Previamente a la entrada en vigor de esta ley estaba determinada la afiliación obligatoria a una de las dos Administradoras de Fondos de Pensiones dependiendo del área geográfica donde el afiliado desarrollase su actividad, (art. 26 de la ley 1732 de 29 de noviembre de 1.996). A partir de enero del 2.002, los trabajadores tuvieron libertad para contratar la Administradora de su elección, pero únicamente en aquellos lugares donde existían oficinas abiertas de ambas gestoras⁶⁹⁴.

a. El precio de la administración del ahorro individual del trabajador: las comisiones

Los recursos financieros destinados a la gestión de los sistemas de seguridad social presentan grandes diferencias que no están justificadas por el volumen de prestaciones que satisfacen o la cuantía de éstas. La causa hay que buscarla en la propia configuración y desarrollo del mecanismo de gestión. Los sistemas de cotizaciones definidas gestionadas por entidades privadas en régimen de competencia presentan gastos elevados al no aprovechar las economías de escala, a lo que se unen los costes que conlleva la comercialización y publicidad de los fondos de pensiones. A estos hay que añadir las diversas comisiones⁶⁹⁵ por conversión de los fondos en anualidades⁶⁹⁶,

⁶⁹³ En el proceso de licitación adquirió una especial relevancia el precio de las comisiones. JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA en *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Cit, pág. 40.

⁶⁹⁴ El proyecto de ley de pensiones que se está tramitando pretende anular los contratos con las dos Administradoras de Fondos de Pensiones y abrir un nuevo proceso de licitación.

⁶⁹⁵ “Los costos asociados con cualquier sistema de cuentas individuales se pueden dividir en tres componentes:

El ratio de acumulación capta la gestión del fondo y los costos administrativos para un trabajador que aporta fondos a un único proveedor financiero a lo largo de toda su carrera laboral.

transferencias de fondos entre administradoras,... Los mercados de seguros de los países en desarrollo son más pequeños y menos competitivos por lo que se puede presumir que en estos países los costes administrativos serán mayores que los de los países industrializados.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones únicamente pueden obtener ingresos de lo que recauden en concepto de comisiones⁶⁹⁷. Estas entidades pueden determinar libremente la cuantía de las comisiones, que serán uniformes para todos los afiliados de cada Administradora rigiendo el principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre los afiliados y las administradoras con la finalidad de impedir que se especialicen en dar cobertura a los trabajadores con mayores ingresos.

Las diferentes regulaciones posibilitan que estas comisiones se estructuren como una tasa fija, porcentual o una combinación de ambas, aplicada a las cotizaciones o al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, sin que se sea posible establecer tasas diferentes entre tramos de ingresos. La complejidad de estos mecanismos dificultan a los afiliados la comparación entre el precio del servicio impuesto por las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones, que deberán valorar no solo la rentabilidad que ofrezca el Fondo de Pensiones gestionado por cada entidad, y ponerlo

El ratio de alteración mide los costos adicionales por no contribuir en forma consistente a un único proveedor financiero durante toda la carrera laboral. Incluye los costos por el cambio de un proveedor financiero a otro, o por suspender los aportes completamente.

El ratio de conversión a una renta regular (anuitization) refleja los costos de conversión de una cuenta a una renta regular al momento de la jubilación.

Teniendo en cuenta los efectos de interacción, Murthi y Orszag estiman que entre el 40 y el 45 % del valor de las cuentas individuales en el Reino Unido se consume en comisiones y costos.” ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”. Op. Cit. Pág. 10 y ss.

⁶⁹⁶La OIT recoge en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, cit. pág. 136, un estudio de Valdés-Prieto (1.994) en el que se calcula cuanto suponen las comisiones totales, incluyendo la comisión por suscribir una renta vitalicia, en Chile. Llegó a la conclusión de que el total de comisiones por término medio supone un 36% del ahorro para la pensión.

⁶⁹⁷ Durante el año 2.007, los ingresos por comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones de los países de América Latina con regímenes capitalizados, sin incluir el seguro de invalidez y fallecimiento, alcanzaron U\$S 3.349 millones. Los dos países con mayor recaudación por comisiones son México, con U\$S 1.331 millones y Chile con U\$S 769,7 millones. Los resultados netos, incluyendo los resultados financieros y la amortización de los gastos diferidos, muestran unos beneficios conjuntos de U\$S 726 millones. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 18, diciembre de 2.007. Pág. 18 y 19.

en relación con el riesgo que esté dispuesto a asumir, sino que también tiene que vincular esta rentabilidad a aquellos conceptos relativos al gasto derivado de la administración de su ahorro como la tasa, (fija o variable) y la base a la que se aplicará (cotizaciones o saldo)⁶⁹⁸. La decisión que adopte cada trabajador condicionará significativamente el rendimiento de su ahorro previsional. La cuantía de las comisiones es un factor determinante no sólo de los beneficios empresariales que puedan alcanzar las Administradoras sino también del nivel de rendimiento que obtienen los trabajadores de sus cotizaciones, así, en un horizonte de 40 años, la comisión que cobran los fondos de pensiones chilenos equivale al 0,8% anual de los activos, cerca del 10% del rendimiento de los fondos de pensiones entre 1.981 y 1.998⁶⁹⁹. Se estima que aquellos trabajadores que han cotizado durante más de 15 años a las Administradoras chilenas, han pagado comisiones por valor del 4% de su fondo y aquellos con carreras laborales más cortas han satisfecho un precio aún mayor⁷⁰⁰. Por otro lado, el diseño de la estructura de las comisiones tendrá repercusiones importantes en la eficacia en la consecución de los objetivos del sistema de seguridad social, de forma que las

⁶⁹⁸ Esta heterogeneidad en la estructura de las comisiones establecidas en los diferentes regímenes latinoamericanos también dificulta la comparación internacional, en la que además hay que tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que actúan las Administradoras de Fondos de Pensiones. Estudios sobre comparación internacional de los costes que soportan los participantes en un régimen de ahorro individual en DEVESA CARPIO, JOSÉ ENRIQUE; RODRÍGUEZ BARRERA, ROSA; VIDAL MELIÁ, CARLOS. *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. Documento de Trabajo N° 171, abril de 2.002, Madrid. JAMES, ESTELLE; SMALHOUT, JAMES; VITTAS, DIMITRI. "Administrative costs and the organization of individual account systems: a comparative perspective". *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001. Pág.254-307. WHITEHOUSE, EDWARD. "Administrative charges for funded pensions: an international comparison and assessment". World Bank, Pension Reform Primer, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0016, Washington D.C., junio 2.000. Según los datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, en términos de los aportes totales, la menor comisión corresponde a la República Dominicana y a Bolivia (18%), y en términos de aportes netos, esto es, sin considerar el coste del seguro, a Bolivia (5%). La mayor comisión es la de Argentina con un 36% sobre los aportes totales y un 20% sobre los aportes netos. El coste del seguro como porcentaje del salario varía de 0,7% en Chile a 2,5% en México, que incluye además del aporte personal de 0,625%, las contribuciones patronales y del Estado. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16. Op. Cit. Pág. 27.

⁶⁹⁹ YERMO, JUAN "Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación". Op. Cit. Pág. 44.

⁷⁰⁰ UTHOFF, ANDRAS. "La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes". Op. Cit. Pág. 23.

comisiones que facilitan el cumplimiento de la cotización en los primeros años de vida laboral potenciarán la extensión de la cobertura del sistema y, por su parte, la cuantía de las comisiones determinará el resultado del ahorro vitalicio del trabajador, por lo que su contención repercutirá en el gasto destinado a la financiación de la garantía de pensión mínima⁷⁰¹.

Lo más frecuente en las legislaciones latinoamericanas es que las comisiones se fijen sobre el importe de las cotizaciones, aunque hay regímenes singulares, como el de establecido en Costa Rica donde las comisiones se determinan como proporción de la rentabilidad bruta del Fondo de Pensiones (hasta el 8%) y del aporte (hasta el 4%)⁷⁰². Las comisiones establecidas en base a la cuantía del saldo administrado suponen un mayor esfuerzo para el trabajador maduro, al que se presume un mayor volumen de ahorro, y, a medida que va incrementándose el valor del fondo, el precio satisfecho por el trabajador en concepto de comisiones es mayor⁷⁰³. Por el contrario, las comisiones establecidas sobre las aportaciones presentan un nivel sostenido a lo largo de la vida laboral del trabajador, que variará proporcionalmente a las modificaciones de su salario⁷⁰⁴. En el sistema mexicano cada Administradora de Fondos de Pensiones puede gestionar varios fondos, y se permite a las Administradoras que establezcan diferentes comisiones para cada fondo cuya cuantía se determinará como porcentaje de los activos acumulados y su rentabilidad como porcentaje de las cotizaciones satisfechas o sobre

⁷⁰¹ RUBÉN CASTRO calcula que la eliminación de la comisión fija en el régimen chileno reduciría paulatinamente el gasto en pensiones mínimas, así este ahorro alcanzaría un 5% o 6% en el año 2.004. CASTRO, RUBÉN, “Efectos de largo plazo de la comisión fija en el sistema chileno de AFP”, SAFP, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 9, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, Agosto, 2.005. Pág. 17.

⁷⁰² ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16. Op. Cit. Pág. 27.

⁷⁰³ En este sentido y para el sistema mexicano, CEFPE (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados), *El Sistema de pensiones (Afores) en México, 1.997-2.003*. Op. Cit. Pág. 8 y 9.

⁷⁰⁴ Las comisiones sobre el saldo tendrían mejores consecuencias en la extensión de la cobertura del régimen que las establecidas sobre las aportaciones, ya que estas últimas requieren del afiliado un mayor esfuerzo contributivo al inicio de su carrera laboral. En este sentido, DEVESA CARPIO, JOSÉ ENRIQUE; RODRÍGUEZ BARRERA, ROSA; VIDAL MELIÁ, CARLOS. *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*. Op. Cit. Pág. 24; WHITEHOUSE, EDWARD. “Administrative charges for funded pensions: an international comparison and assessment”. Op.Cit. Pág.49.

ambos conceptos. Las cuentas inactivas solo pueden ser objeto de comisión en atención a su saldo acumulado, al contrario que en Chile, donde las Administradoras de Fondos de Pensiones sólo están autorizadas a cobrar a los cotizantes activos, no a los afiliados no cotizantes aún cuando les estén administrando la cuenta de ahorro individual⁷⁰⁵. En Chile, las comisiones sobre el saldo se aplican a la administración de los depósitos convenidos y de las cotizaciones voluntarias y la comisión por la transferencia de depósitos de ahorro previsional voluntario y depósitos convenidos desde una Administradora de Fondos de Pensiones hacia las instituciones autorizadas y consisten en una suma fija por operación, que se descontará del depósito, (Art. 20. c. del D 3500 y art. 20. I. de la Ley 20.255).

Por otro lado, las comisiones pueden consistir en una tasa fija o porcentual o una combinación de ambas, como se establece en los sistemas de Uruguay y Chile (antes de la reforma introducida por la Ley 20.255). El valor relativo medio de la comisión fija sobre el total de ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile es de un 7%, siendo el de las comisiones variables un 85% y de 7,9% el correspondiente a los restantes ingresos⁷⁰⁶. Las estructuras de comisiones en las que aparece una parte fija es claramente regresiva ya que el esfuerzo impositivo resulta mayor cuanto menores ingresos genera el afiliado, aunque puede beneficiar la ampliación de cobertura del sistema ya que las Administradoras de Fondos de Pensiones van a recibir el mismo precio por cada afiliado, y en consecuencia, dirigirán su esfuerzo comercial hacia todos los trabajadores sin distinguir entre niveles salariales⁷⁰⁷. Una tasa fija será soportada de forma más gravosa cuanto menor sea la capacidad de ahorro del cotizante. En la reforma chilena del año 2.008 se elimina la comisión fija con el objetivo de mejorar la comparación de costes entre Administradoras por los afiliados⁷⁰⁸ y suprimir los

⁷⁰⁵ Estas exenciones de pago a los cotizantes inactivos o irregulares puede considerarse como un subsidio cruzado entre éstos y aquellos trabajadores que cotizan regularmente y que soportan con sus comisiones los gastos de administración de las cuentas de ahorro individual de los primeros.

⁷⁰⁶ Cálculo realizado a partir de los datos recogidos para el año 2.000 por PULGAR, RICARDO. *Breve descripción del Sistema de Pensiones en Chile*. Op. Cit. Pág. 8.

⁷⁰⁷ GONZÁLEZ HAUG, CELIA. *Los ingresos y costos de las operadoras de pensiones complementarias: criterios para cambiar la estructura de comisiones*. Superintendencia de Pensiones. Departamento de Estudios Especiales y Valoración de Riesgo. DI-2.002-01. Costa Rica, marzo del 2.002. Pág.3. Documento disponible en www.aiosfp.org.

⁷⁰⁸ El grado de conocimiento de los afiliados en materia de comisiones, productos ofertados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, rentabilidad de sus ahorros,... es muy bajo. En Chile se calcula que casi la mitad de los cotizantes (47%) no sabe cuanto aporta mensualmente a

mencionados efectos regresivos⁷⁰⁹. Argentina suprimió las comisiones fijas en noviembre del año 2.001 mediante el Decreto N° 1495/01 y Perú en noviembre de 1.996 a través del Decreto Legislativo N° 874, lo que provocó un aumento paralelo de las comisiones variables⁷¹⁰.

La estructura de las comisiones presenta otros efectos regresivos adicionales. Las Administradoras de Fondos de Pensiones pueden establecer libremente las comisiones por transferencia del saldo de la cuenta de cotización entre ellas mediante un porcentaje, una suma fija o una combinación de ambos. Esta rigidez en el diseño de las comisiones puede resultar un freno a la libre competencia que será más perceptible cuanto menor nivel salarial presente el trabajador, y a su vez produce que cuanto mayores ingresos tenga el afiliado podrá optar a mejores oportunidades de rentabilidad al permitirse trasladar sus ahorros a la Administradora que le ofrezca mayores rendimientos a su inversión. Por otro lado, la comisión se aplica al sueldo bruto del cotizante, de forma que hay un porcentaje del salario, la destinada al pago de las cotizaciones, que no tributa, y por tanto, las comisiones están exentas del pago del Impuesto sobre la Renta, y, en consecuencia, cuanto mayor sea el nivel salarial del

su cuenta de capitalización individual, prácticamente nadie (97%) sabe con exactitud que comisiones paga a su Administradora de Fondos de Pensiones en concepto de administración de sus cuentas de ahorro previsional y el 56% de los afiliados manifiesta no conocer el saldo de su cuenta. BERSTEIN, SOLANGE; CASTRO RUBÉN. “Costos y rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué informar a los afiliados?”, SAFP, *Documento de Trabajo* N° 1, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl. Pág.3. BERSTEIN, SOLANGE; RUIZ, JOSE LUIS. “Sensibilidad a la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile”. SAFP, *Documento de Trabajo* N° 4, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl. Pág.5. BRAVO, DAVID. *Análisis y principales resultados. Primera encuesta de protección social (Historia Laboral y Seguridad Social, 2.002)*. Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2.004. Pág. 43.

⁷⁰⁹ Desde los inicios del sistema chileno, las Administradoras de Fondos de Pensiones han sido presionadas para rebajar el peso específico de la comisión fija en la estructura de las comisiones. En los años ochenta el gobierno impuso a las Administradoras que la comisión fija se reajustara por debajo de la inflación, que llegó a superar el 20% anual, y sancionó a través de medidas fiscales a aquellas entidades que no rebajaron su comisión fija. En los años noventa, las Administradoras procedieron a limitar su comisión fija con el fin de mejorar su imagen pública. VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. *Revista Estudios Públicos*, N° 98, 2.005, Santiago de Chile, Pág. 109.

⁷¹⁰ MASÍAS, LORENA; SÁNCHEZ, ELIO. “Competencia y reducción de comisiones en el sistema privado de pensiones: El caso peruano”. SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES. *Documento de Trabajo* 02/2006. Pág. 6,7.

trabajador, menor será el impacto de las comisiones y cotizaciones sobre el ingreso disponible del trabajador⁷¹¹.

En Chile, el coste de las comisiones para el afiliado se ha reducido a lo largo de estos 25 años⁷¹². En 1.982 representó el 3,57% del ingreso imponible del trabajador, se elevó al 4,87% en 1.983 y en el año 2.001 se situaba en el 2,31% del salario imponible incluyendo la prima del seguro⁷¹³. En el año 2.004, las comisiones se mantienen en un 2,4% de la renta imponible, que si se excluye el coste del seguro de invalidez y sobrevivencia, se sitúa en promedio en un 1,48% del salario imponible, una cuantía equivalente al 0,63% anual sobre los fondos administrados⁷¹⁴. Las Administradoras de Fondos de Pensiones resaltan como esta comisión es sustancialmente más baja que la de otros administradores, como los Fondos Mutuos de Chile, cuyo coste representa el 2,3% de los fondos administrados, y similar al Fondo 401-k USA, que cobra el 1,46%, y los Fondos Mutuos USA, cuyo coste es equivalente al 1,38%⁷¹⁵. Por el contrario, podemos valorar el importe de las comisiones como excesivo si tenemos en cuenta que en Chile, la comisión del 2,4% sobre los salarios cotizables representa aproximadamente un 18% de la cotización y en Argentina, la comisión del 2,5% de los salarios es equivalente al

⁷¹¹ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO; CONTE-GRAND, ALFREDO H., estiman que la exención tributaria de las cotizaciones y, por tanto, de las comisiones de las Administradoras, supone una financiación por parte del Estado, de forma que “cuando un cotizante decide cambiarse a una Administradora con una comisión más alta, el fisco financia un porcentaje del mayor costo y por lo tanto el cotizante es menos sensible a la diferencia absoluta de comisiones” en “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones”. Op. Cit. Pág. 63

⁷¹² CASTRO, RUBÉN describe la evolución de la estructura y volumen de las comisiones en el régimen chileno en “Efectos de largo plazo de la comisión fija en el sistema chileno de AFP”. Op.Cit. Pág.2-7.

⁷¹³ UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 23. Añade que en 1.998 se pagaban en concepto de comisiones aproximadamente 203 mil millones de pesos (un 0,6% del PIB) para la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones y 64 millones de pesos (un 0,2% del PIB) para sufragar el gasto de las primas de seguros de invalidez y muerte.

⁷¹⁴ ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Op. Cit. Pág. 5 y 8. JORGE MASTRÁNGELO calcula que coste es equivalente a comisiones sobre el saldo entre el 0,83% y el 1%, en MASTRÁNGELO, JORGE. “Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile”. CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 86, septiembre de 1.999. Pág. 11.

⁷¹⁵ ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Op. Cit. Pág. 5.

23% de las contribuciones netas⁷¹⁶. Estas cuantías suponen que si los costos de administración se redujeran en un tercio y esos recursos se capitalizaran a lo largo de toda la vida activa del trabajador, la cuantía de la jubilación se incrementaría en un 6% en términos reales⁷¹⁷.

Desde el punto de vista social, estas comisiones pueden ser conceptuadas como un impuesto si se tiene en cuenta que los trabajadores vienen legalmente compelidos a la contratación de los servicios de una Administradora de Fondos de Pensiones y, por tanto, al pago de estas comisiones. Esta afirmación sirve de base argumental para prohibir a las Administradoras cualquier forma de discriminación entre afiliados y la implantación de una estructura de comisiones uniforme para todos ellos. La valoración de este precio que satisface el afiliado a partir de esta hipótesis obligaría a que su determinación se sujetase al coste real del servicio, limitando la libertad de fijación de precios del mercado ya que estas entidades realizan un servicio público que a su vez es obligatorio para todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de seguridad social. Por tanto, todo lo que supere el coste de la prestación del servicio convertiría el importe de la comisión en excesivo.

Algunos autores⁷¹⁸ analizan el valor de las comisiones desde otra perspectiva. Exponen que, como éstas se configuran como un porcentaje de los ingresos de los afiliados, cuanto más aumente el nivel salarial del país mayor será el precio satisfecho por los asegurados. Esta hipótesis deja de lado los demás indicadores macroeconómicos, como la inflación, que permitirían valorar el incremento real en la cuantía relativa de las comisiones. Así, si en Chile el coste previsional medio pagado en concepto de comisiones soportado por los afiliados creció un 28,4% entre 1.990 y 1.998, pasando de

⁷¹⁶ RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO; DURÁN VALVERDE, FABIO. “Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones”, CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 98. Santiago de Chile, año 2.000. Pág. 15. La comisión total promedio del sistema argentino en diciembre de 2.007 fue de 2,39% del ingreso imponible, lo que equivale al 34,2% del aporte. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 12, Diciembre, 2.007. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.

⁷¹⁷ MASTRÁNGELO, JORGE. “Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile”. Op. Cit. Pág. 11.

⁷¹⁸ Entre otros, JULIO BUSTAMANTE JERALDO. “17 Años del sistema chileno de pensiones”, cit. pág. 200.

5.558 pesos mensuales por cotizante en 1.990 a 7.136 pesos en 1.998, este incremento se debe únicamente al crecimiento de los salarios promedio de los afiliados⁷¹⁹.

El importe de las comisiones se debe en gran parte a los altos costos de comercialización de los planes de pensiones privados, que representan aproximadamente un tercio del total de los gastos operativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones⁷²⁰. El coste de comercialización de los fondos de pensiones varía considerablemente de un país a otro debido a los condicionantes del mercado donde operan, siendo los más influyentes la propia configuración del régimen y el nivel de competencia entre estas instituciones. De esta forma, Bolivia apenas presenta gastos de comercialización porque las dos Administradoras bolivianas no han tenido que vender sus servicios de inversión al tener predeterminado legalmente el ámbito territorial de actividad de cada una de ellas. Por el contrario, Argentina, donde los costos de comercialización representan el 48,2% del total de los gastos operativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones tiene, junto con México, el mayor número de operadoras en el mercado. En todo caso, la estabilidad de estos costes en Chile demuestra que son sistémicos, se mantienen en el tiempo y no presentan únicamente incrementos al comienzo de la implantación del nuevo sistema, esto es, en el momento en que las entidades financieras tienen que realizar un sobreesfuerzo para informar y convencer a los nuevos clientes potenciales. La reforma del año 2.008 del sistema de capitalización chileno introduce una medida dirigida directamente a controlar el importe de las comisiones. Introduce un procedimiento de licitación de carácter anual para proveer el servicio de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional a través del que se asignaran a la Administradora de Fondos de

⁷¹⁹ La comisión fija ha disminuido el 0.62%, el valor de la cotización adicional ha caído un 15,5% pero el crecimiento de los salarios ha aumentado el 44,53%. MASTRÁNGELO, JORGE. "Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile". Op. Cit. Pág. 11.

⁷²⁰ En el año 2.006, el total de los gastos operativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones en los regímenes de pensiones capitalizados en América Latina fue de 2.069,2 millones de dólares, de los cuales 732 millones de dólares se corresponden a gastos de comercialización. En Chile los gastos operativos totales alcanzaron los 210,7 millones de dólares y de ellos, 77,6 millones se destinaron a cubrir los gastos por comercialización. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16. Op. Cit. Pág. 20.

Pensiones que ofrezca la comisión de menor cuantía en concepto de depósito de cotizaciones.

Es significativo el caso argentino, en el que un porcentaje de las comisiones sufragadas a las administradoras se dedica a la financiación del seguro de vida y fallecimiento. Cuando se implantó el nuevo sistema la falta de información y experiencia hizo que las compañías de seguros fijaran primas elevadas, que fueron siendo paulatinamente reducidas durante los dos primeros años de vida del sistema. Al verse reducido el porcentaje correspondiente al seguro de vida en las comisiones cobradas al afiliado por las Administradoras, era esperable una reducción proporcional en la cuantía de éstas, pero, por el contrario, se puede observar un incremento de las comisiones fijas y variables en el periodo comprendido entre julio de 1.994 y diciembre de 1.995⁷²¹.

La regulación exhaustiva de estos productos financieros no permite que se diferencien, lo que unido a las economías de escala hace que sea obligada la inversión de un volumen significativo de recursos en su comercialización. El poco margen de maniobra que la legislación da a las Administradoras de Fondos de Pensiones en el diseño de sus productos conlleva que la diferenciación entre ellos de cara a su comercialización en el mercado se realice sobre criterios de marketing más que sobre las características propias de cada uno de ellos⁷²². Esta homogeneidad entre los diferentes fondos de pensiones la podemos observar en la similitud de rentabilidad que

⁷²¹ WALTER SCHULTHESS y GUSTAVO DEMARCO, *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Cit. Pág. 27 y 28.

⁷²² Como expone MASTRÁNGELO, la competencia entre las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones que operan en el mercado por captar un mayor número de clientes produce un incremento del precio en lugar de disminuirlo. MASTRÁNGELO, JORGE. “Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile”. Op. Cit. Pág. 53. UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 22, subraya la tendencia alcista de los traspasos entre Administradoras, si en 1.984 se traspasaron 135.000 afiliados, estos alcanzaron 1.600.000 en 1.997. Paralelamente, el número de agentes comerciales se incrementó de 2.300 en 1.984 a 18.000 en 1.997.

ofrecen, de forma que la correlación promedio entre los fondos de pensiones de Chile, al igual que entre los de Perú, es de un 0,95, y la de Argentina es de un 0.87⁷²³.

Si el producto ofertado por las Administradoras, esto es, los Fondos y su rentabilidad, apenas se diferencia, tampoco la ley chilena permite que puedan distinguirse por ofrecer otros servicios de valor añadido sobre las cotizaciones como descuentos en el precio del servicio por permanencia del afiliado en la Administradora⁷²⁴, (por el contrario, otras legislaciones como la mexicana y la argentina sí contemplan estas posibilidades, aunque en todo caso deben respetar el principio de uniformidad entre afiliados). El artículo 29 del DL 3.500 obliga a que la cuantía de las comisiones que cada Administradora de Fondo de Pensiones establezca sea uniforme para todos los afiliados y el artículo 56 del Reglamento del DL 3.500 prohíbe que las Administradoras otorguen, bajo ninguna circunstancia, otras pensiones, prestaciones o beneficios diferentes a los señalados en la Ley, ya sea en forma directa o indirecta ni a título gratuito o de cualquier otro modo⁷²⁵, para impedir que las Administradoras focalicen todo su esfuerzo comercial en la captación de los clientes que les puedan

⁷²³ Según datos de rentabilidad de JUAN YERMO, “Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación”, Resultados de la Conferencia de la OCDE *Inversionistas Institucionales en América Latina*, OCDE 2.001, Pág. 37.

⁷²⁴ Este principio de no discriminación entre afiliados, ni siquiera por niveles de ingreso, encarece sensiblemente una estrategia comercial basada en descuentos o planes de precios especiales ya que debe ampliarse a todos los afiliados, incluidos aquellos no rentables para la Administradora. En este sentido, VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Libertad de precios para las Administradoras de Fondos de Pensiones: aún insuficiente”, *Estudios Públicos*, N° 68, Santiago de Chile, primavera 1.997, pág. 132-133.

⁷²⁵ La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones no tiene medios para controlar el respeto a la prohibición de realizar descuentos u ofrecer premios al trabajador por incorporarse a una determinada entidad más allá de la publicidad oficial de las Administradoras. Esto ha sido aprovechado por las Administradoras para esquivar la prohibición legal mediante la contratación de vendedores cuyo salario se calcula en base al número de trabajadores que consigan afiliarse y así son los propios vendedores los que ofrecen descuentos y regalos al afiliado con cargo a sus propios honorarios. VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. Op. Cit. Pág. 95. En todo caso estos regalos y premios aumentan los costes de comercialización de las Administradoras, como así señalan BERSTEIN, SOLANGE; MICCO, ALEJANDRO. “Rol de los vendedores en la industria de AFP: un marco teórico”. SAFP, *Documento de Trabajo* N° 1, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl. Pág. 17.

aportar mayores ingresos por comisiones⁷²⁶, aunque de esta forma queden mermadas las facultades de estas entidades para competir por planes de precios⁷²⁷.

A pesar de la existencia de las anteriores previsiones legales, el marketing es determinante para captar afiliados, siendo los factores que más influyen en el trabajador para traspasar sus ahorros a otra Administradora las recomendaciones y ayuda del agente comercial, la imagen pública corporativa de la Administradora de Fondos de Pensiones y los regalos y premios por traspaso⁷²⁸, y como se puede observar en el cuadro 15, el número de agentes comerciales está íntimamente relacionado con el número de afiliados que logre captar la Administradora. A esto hay que añadir que el esfuerzo en la promoción de los regímenes reformados ha tenido como finalidad no tanto la cotización de los trabajadores o la ampliación de la población cubierta como la afiliación a las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones de los trabajadores pertenecientes al anterior régimen público. Por último, hay que tener en cuenta las características de la industria en la que actúan las Administradoras de Fondos de Pensiones, que deben competir por la captación de un número de clientes determinado por el campo de aplicación del sistema de seguridad social y, en consecuencia, el trabajador que no logren afiliar se unirá a una de las Administradoras de la competencia⁷²⁹. Estos factores empujan a las Administradoras a destinar grandes sumas

⁷²⁶ Los márgenes de beneficios por afiliado alcanzan grandes diferencias según el nivel salarial del trabajador, y, como los costes de gestionar las cuentas varía muy poco entre las que presenten saldos altos o bajos, se produce una redistribución entre los cotizantes de renta alta a los de renta baja dentro de cada Administradora de Fondos de Pensiones. CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*. Op. Cit. Pág. 21.

⁷²⁷ TARZIÁN MARTABIT, JORGE. “Evaluación de planes de precios por permanencia”. SAFP, *Documento de Trabajo* N° 10, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Agosto, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl. Pág.5, 31.

⁷²⁸ El conjunto de estos factores es más importante para el afiliado que la rentabilidad del Fondo de Pensiones cuando tiene que decidir si traspasa su cuenta de ahorro individual a otra Administradora y lo mismo ocurre con el coste en concepto de comisiones, según datos de la encuesta CERC para abril de 2.001 y septiembre de 2.004 en Chile, recogida en BERSTEIN, SOLANGE; CASTRO RUBÉN. “Costos y rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué informar a los afiliados?”. Op. Cit. Pág. 6.

⁷²⁹ En este sentido, SALVADOR VALDÉS PRIETO califica los gastos comerciales de las Administradoras de Fondos de Pensiones que operan en los regímenes capitalizados como “perfectamente predatorios”, ya que al presentar una demanda fija, sus inversiones comerciales sólo pueden ser eficientes perjudicando a las entidades rivales. VALDÉS-PRIETO, SALVADOR. “Costos administrativos en un sistema de pensiones privatizado”. *Development*

a sus servicios de comercialización y marketing⁷³⁰ que, al incrementar los costes, impide la rebaja de la cuantía de las comisiones que deben satisfacer los afiliados⁷³¹. En Chile incluso se intentó controlar estos gastos mediante la autorización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones para que estas entidades pudieran acordar un despido paralelo de vendedores y pactar tácitamente cuotas para el número de vendedores pertenecientes a cada Administradora⁷³².

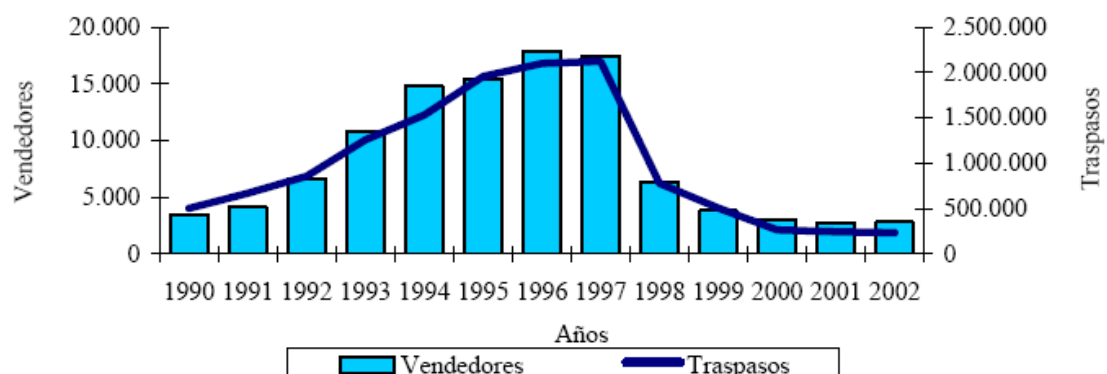
Discussion Paper, N° 677. Central America Project Series. Harvard Institute for International Development. Harvard University. Febrero, 1.999. Pág. 27.

⁷³⁰ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO, realiza un diagnóstico similar en “La experiencia comparada: Luces y sombras del llamado modelo chileno”. Op. Cit. Pág. 144.

⁷³¹ SOLANGE BERSTEIN y CAROLINA CABRERA confirman la actuación de los agentes de ventas como factor determinante de los traspasos de afiliados entre Administradoras de Fondos de Pensiones y comprueban como se incrementa la sensibilidad a la demanda de los afiliados a precios y rentabilidad, que es muy baja, cuando actúa un comercial. BERSTEIN JAÚREGUI, SOLANGE; CABRITA FÉLIX, CAROLINA. “Los determinantes de la elección de AFP en Chile: nueva evidencia a partir de datos individuales”. *Estudios de Economía*, Vol. 34, N° 1, junio 2.007. Pág. 61,67 y 69.

⁷³² La Circular N° 999 de Noviembre de 1.997 prohibió contratar vendedores mientras éstos no aprobasen un examen. Este examen tardó más de 8 meses en convocarse. Esta Circular facilitó el despido masivo de agentes comerciales ya que la Administradora se garantizaba que éstos no iban a poder ser contratados por la competencia mientras no fueran habilitados mediante esta prueba y también impidió la entrada en el mercado de otra Administradora ya que no podía contratar vendedores. La Circular N° 1.050, del 30 de octubre de 1.998 exigió a cada Administradora de Fondos de Pensiones que quisiera contratar comerciales avisar con anticipación a la competencia, identificando al vendedor, incluso en el caso de que una nueva Administradora quisiera comenzar sus actividades. VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. Op. Cit. Pág. 89, 119 y 120. La disminución del volumen de vendedores como resultado de estas medidas redujo el número de traspasos de afiliados entre Administradoras de Fondos de Pensiones de 1,6 millones al año a 750 mil. ANDRAS UTHOFF, “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 23.

Cuadro 15. Traspasos entre Administradoras en relación con el número de vendedores, Chile⁷³³.



⁷³³ Gráfico de BERSTEIN, SOLANGE; RUIZ, JOSE LUIS, según los datos proporcionados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, en “Sensibilidad a la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile”. Op. Cit. Pág.10

b. Oligopolización del mercado asegurador.

Un fenómeno común a los regímenes basados en cuentas de ahorro individual es la oligopolización del mercado de la administración de los fondos de pensiones pertenecientes al sistema. Uno de los pilares del planteamiento del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para fundamentar la transición hacia regímenes capitalizados de gestión privada es que la libre competencia favorece la gestión eficiente de las pensiones de jubilación. Esta competencia, que debería funcionar si el mercado fuera transparente y perfecto, ha devenido paulatinamente en un oligopolio, tanto por el número de Administradoras de Fondos de Pensiones que actúan en el mercado, como por la concentración de afiliados que presentan las Administradoras de Fondos de Pensiones más poderosas, así como por el número de fondos de pensiones que canalizan las inversiones del ahorro de los trabajadores. Esta tendencia a la concentración es debe, principalmente, a la necesidad de estas entidades de operar en economías de escala para maximizar los beneficios.

Cuadro 16. Concentración de las Administradoras de Fondos de Pensiones⁷³⁴.

País	Número de administradoras					Porcentaje en las dos mayores				
	Dic '02	Dic '03	Dic '04	Dic '05	Dic '06	Dic '02	Dic '03	Dic '04	Dic '05	Dic '06
Argentina	12	12	12	11	11	42,7	42,2	39,8	38,5	37,8
Bolivia	2	2	2	2	2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Chile	7	6	6	6	6	55,0	55,8	55,3	55,0	54,5
Colombia	6	6	6	6	6	49,9	50,9	51,2	51,1	51,7
Costa Rica	9	8	8	8	8	70,7	66,0	63,5	61,1	58,9
El Salvador	3	2	2	2	2	99,7	100,0	100,0	100,0	100,0
México	11	13	13	16	21	45,0	44,2	42,2	38,9	35,7
Perú	4	4	4	5	4	59,2	59,0	58,6	56,7	61,1
R. Dominicana		8	8	7	7		59,9	60,5	60,2	59,9
Uruguay	4	4	4	4	4	74,7	74,6	74,4	74,2	74,1
Promedio	6,4	6,5	6,5	6,7	7,1	51,2	51,7	50,9	49,5	48,4

⁷³⁴ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16. Op. Cit. Pág.17.

En 1981, cuando se implantó el nuevo sistema operaban en Chile 12 Administradoras de Fondos de Pensiones, y desde entonces se han creado 27 Administradoras⁷³⁵ que han desaparecido o se han fusionado hasta las 5 actuales que se reparten 8.390.014 afiliados, de los que 5.542.134 trabajadores están afiliados a las dos mayores (Hábitat y Provida)⁷³⁶. En el año 2.001, el 70,7% de los activos acumulados estaban gestionados por las tres entidades principales, con cuantía equivalente al 38,17% del PBI y las cuatro mayores AFP concentraban el 83,5% de los activos totales. Como los activos de los fondos de pensión son equivalentes al 54% del PBI, las tres mayores Administradoras de Fondos de Pensiones son responsables de la administrar activos del orden del 38,17% del PBI chileno⁷³⁷. El número de fondos disponibles para la inversión de los afiliados se ha reducido de forma paralela a la concentración y desaparición de las Administradoras de forma que de los 21 fondos que operaban en el sistema chileno en 1.994, disminuyeron a 13 a principios de 1.998, de los que sólo existían 9 en el año 2.000⁷³⁸.

Argentina sufrió un proceso de reducción de aproximadamente el 50% de las Administradoras de Fondos de Pensiones en los primeros años de funcionamiento del sistema, de un total de 26 Administradoras en 1.994, en 1.996, se contabilizaban 22 administradoras⁷³⁹, de las cuales cuatro concentraban más de la mitad de los afiliados al régimen de capitalización⁷⁴⁰, se pasó a 12 en el año 2.002⁷⁴¹ y desde el año 2.005 hasta su nacionalización a finales del 2.008 operaban en el mercado argentino 11 administradoras. En abril de 2.007, las tres Administradoras de Fondos de Pensiones y

⁷³⁵ ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Op. Cit. Pág. 8.

⁷³⁶ Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile. Informe estadístico mensual de afiliados y cotizantes, enero de 2.009, www.safp.cl.

⁷³⁷ Datos para el año 2.001 de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) de Chile

⁷³⁸ JUAN YERMO, “Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación”, Resultados de la Conferencia de la OCDE *Inversionistas Institucionales en América Latina*, OCDE 2.001, Pág. 35.

⁷³⁹ TORRE, JUAN CARLOS; GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la Seguridad Social y la reforma laboral*. Op.Cit. Pág. 29.

⁷⁴⁰ SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO. *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Cit. Pág. 23.

⁷⁴¹ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*. Op. Cit. Pág. 42.

Jubilaciones que integraban el mayor número de afiliados y aportantes, (Orígenes, Met y Consolidar), concentraban el 51% del total y junto con las tres siguientes en número de afiliados, (Máxima, Arauca Bit y Nación), superaban el 83% de los trabajadores⁷⁴². El valor de los fondos de pensiones gestionados por estas entidades equivalía al 14,23% del PIB de Argentina⁷⁴³.

En diciembre de 2.002, México había reducido el número de Administradoras de las 17 con las que comenzó a operar el régimen a 11, reuniendo entre las 3 mayores (Bancomer, Santander Mexicano y Posfuturo GNP) más del 50% de los afiliados⁷⁴⁴. Durante el año 2.006, el número de operadoras alcanzó las 21. A fecha de enero de 2.009, existen 18 Administradoras, por lo que es el país con el mayor número de entidades especializadas en la gestión del ahorro obligatorio de los trabajadores, aunque continúa manteniendo un alto grado de concentración ya que las cinco primeras Administradoras captan a más del 50% de los afiliados. La alta participación de entidades en la gestión del ahorro de los trabajadores es consecuente con el tamaño de su mercado laboral y el mayor volumen de potenciales asegurados, así como por la previsiones legales de carácter antimonopolistas que impiden que una Administradora pueda tener más del 20% de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro (artículos 25 y 26 de la LSAR).

La principal consecuencia del alto nivel de concentración es la generación de núcleos de poder económicos y, por tanto, políticos⁷⁴⁵. Este hecho se ve agravado por la

⁷⁴² SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, nº 5. Op. Cit. Pág. 3.

⁷⁴³ UNIÓN DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES ARGENTINAS. *Informe sectorial* N° 9. Julio de 2.007. Pág. 3. Documento disponible en www.uafjp.org.ar.

⁷⁴⁴ MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN. *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Cit. Pág.155. En México se produce una concentración excesiva del número de asegurados a pesar de las restricciones legales a este fenómeno. El límite de concentración de asegurados establecido por la LSAR es del 17% del total de asegurados en los primeros cuatro años, y posteriormente el límite se sitúa en el 20%.

⁷⁴⁵ A este respecto, SALVADOR VALDÉS considera que, como desde el año 2.004 las inversiones en el exterior de los fondos de pensiones de las Administradoras chilenas han superado las reservas internacionales del Banco Central de Chile, se abre la posibilidad de que los gerentes de las tres principales Administradoras de Fondos de Inversión influyan sobre el tipo de cambio. VALDÉS PRIETO, SALVADOR. "Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones". Op. Cit. Pág. 102.

participación de entidades financieras de capital extranjero en la propiedad de las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones, que tienen una intervención directa en la gestión de numerosas empresas en las que están invertidos los fondos de pensiones de los trabajadores⁷⁴⁶. Aunque algunos países como Chile, Perú y El Salvador⁷⁴⁷ restringieron la posibilidad de adquisición directa de las Administradoras de Fondos de Pensiones por parte de los bancos y las compañías de Seguros, no se impidió que accedieran a su propiedad de forma subsidiaria mediante sociedades instrumentales.

El primer grupo latinoamericano en administración de fondos de pensiones es el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), que posee ocho Administradoras y acapara el 31% del mercado regional, (con el 100% del mercado de fondos de pensiones en Bolivia, hasta la venta de sus participaciones en la Administradora Futuro de Bolivia al grupo suizo Zurich Financial Services Group) y Ecuador, el 43% en Colombia, el 33% en Chile; 29% en Argentina; 24% en Perú; 10% en México). Gestiona los fondos de más de 12 millones de afiliados por valor de más de US\$ 45.300 millones⁷⁴⁸. El Banco Santander Central Hispano es la tercera entidad en orden de importancia, después del City Group. Gestiona el 12% de los activos integrados en los fondos de pensiones latinoamericanos a través de 7 Administradoras de Fondos de Pensiones y 9 aseguradoras. El Banco Santander Central Hispano y el BBVA controlan aproximadamente el 35% del mercado de las pensiones en América Latina⁷⁴⁹. En Bolivia las dos únicas Administradoras existentes pertenecen a grupos financieros extranjeros, así AFP Previsión BBVA SA presenta una participación mayoritaria del grupo BBVA y Futuro de Bolivia AFP SA está controlada por Zurich Financial Services Group⁷⁵⁰. Un exponente claro del control de los fondos de pensiones por entidades extranjeras lo encontramos en Argentina antes de la reforma del año 2.008, donde las cuatro mayores Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones concentraban el

⁷⁴⁶ Las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile influyeron significativamente en la elección de los directores de 30 sociedades anónimas en el año 2.005, entre ellas se encuentran empresas como Entel y Endesa. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. *Boletín Estadístico* N° 187. SAFP. Gobierno de Chile. Julio-Agosto. 2.005. Disponible en www.safp.cl.

⁷⁴⁷ YERMO, JUAN. "Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación". Op.Cit. Pág 33.

⁷⁴⁸ Datos para diciembre de 2.005. Fuente: Grupo BBVA. www.bbva.com.

⁷⁴⁹ Estas dos entidades junto con el City Group controlan más del 50% del mercado de los fondos de pensiones latinoamericanos. Fuente: Grupo BBVA. www.bbva.com.

⁷⁵⁰ Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros de Bolivia.

70% de los afiliados⁷⁵¹ y el 74% de los fondos⁷⁵². Las cuatro pertenecen a instituciones financieras de capital extranjero, así Orígenes tiene como socios mayoritarios a Bank of Boston AIG Company Limited (40%) y Administración de Bancos Latinoamericanos Santander SL, perteneciente a Santander Investment SA (27%), Consolidar pertenece al BBVA-Banco Francés (54%) y al BBVA (46%), Siembra tiene como socios a la Compañía previsional Citi SA (99,6%) y Citicard (0,3%), ambos pertenecientes a Citigroup, y Máxima pertenece al grupo financiero británico HSBC (53%) y a New York Life International (17%). El mercado mexicano presenta unas características similares aunque menos acusadas. Las cuatro primeras entidades agrupan al 53,6%⁷⁵³ de los trabajadores y todas ellas pertenecen a grupos financieros extranjeros: la AFORE Banamex es propiedad de Citigroup (18,1% de los trabajadores), AFORE Bancomer pertenece al BBVA (14,3 % de los trabajadores), AFORE Santander mexicano pertenece al grupo Santander (10,7 % de los trabajadores) y Principal AFORE SA es de Principal Financial Group y Genera, ambos de capital norteamericano (10,5 % de los trabajadores).

⁷⁵¹ SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIÓN Y PENSIONES, *Boletín Estadístico mensual* julio 2.003, pág .9.

⁷⁵² SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIÓN Y PENSIONES, *Boletín Estadístico mensual* julio 2.003, pág 5.

⁷⁵³ Estadísticas de julio de 2.003 de trabajadores registrados de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR).

c. Las deficiencias sistémicas de la administración de los fondos de pensiones: propuestas para su reforma.

La gestión de los fondos de pensiones se ha confiado a entidades financieras especializadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones, restringiéndose la entrada a este mercado a otras empresas. Todas las legislaciones han limitado las posibilidades de actuación a entidades bancarias y aseguradoras en un mayor o menor grado, incluso impidiendo su participación directa en el accionariado de las Administradoras de Fondos de Pensiones, (Chile y Perú). Sin embargo, estas limitaciones no han sido efectivas ya que estas entidades han podido acceder al control de las Administradoras de Fondos de Pensiones mediante la utilización de sociedades instrumentales. Posiblemente una medida eficiente para mitigar la tendencia a la oligopolización del mercado de fondos de pensiones pasaría por redefinir los requisitos de acceso de las diferentes entidades de forma que se suavicen los obstáculos a la libre competencia, lo que en principio podría producir una rebaja en la cuantía de las comisiones repercutidas a los afiliados.

En un primer momento, cuando se instaura el nuevo sistema, las limitaciones a la entrada de nuevos operadores estaba justificada en la medida en que no se había desarrollado un mercado financiero y asegurador eficiente pero una vez que el régimen ha madurado no hay una menor protección a los trabajadores si se desregula la entrada a nuevas entidades financieras. En este sentido hay que señalar que la concentración de las Administradoras no ha comportado una minoración en el precio del servicio, esto es, en la cuantía de las comisiones, lo que hubiera sido un efecto esperado si estas instituciones hubieran sabido o querido aprovechar las economías de escala. Quizás la determinación legal de las cuantías máximas de las cotizaciones ha funcionado más como precio de referencia que como límite máximo, de forma que las Administradoras no han entrado en el juego de la competencia basándose en el precio. De hecho, de un primer análisis de la relación entre los resultados financieros de las Administradoras y los gastos operativos observamos como existe margen suficiente para una contención de

precios manteniendo unos niveles aceptables de beneficio empresarial⁷⁵⁴. Ahora bien, el aumento de la competitividad producido por la entrada de otras entidades en la gestión de los fondos de pensiones plantea el problema del probable incremento de los gastos de comercialización de los productos para hacer frente a la mayor competencia⁷⁵⁵, aunque, por otro lado, si se permitiese la entrada en la gestión de las cotizaciones a otras entidades financieras como los bancos y aseguradoras se podrían reducir costes de administración y comercialización al utilizar las estructuras empresariales y comerciales de estas compañías. Otra argumentación contraria a la entrada de las entidades financieras en la gestión del ahorro previsional es la que plantea posibles conflictos de intereses entre el objetivo de las Administradoras de lograr la máxima rentabilidad para los fondos de los trabajadores y los objetivos financieros de los bancos. Las decisiones de inversión sobre los fondos de pensiones podrían verse condicionadas por las necesidades financieras tanto del propio banco como de empresas clientes de la entidad financiera⁷⁵⁶.

De forma complementaria con las anteriores medidas, comienzan a evaluarse las posibilidades de flexibilizar la regulación de los fondos gestionados por las Administradoras. Se podría optar por permitir que las Administradoras pudieran

⁷⁵⁴ El promedio de ganancias anuales de las Administradoras es equivalente al 22% de lo ingresado en concepto de comisiones, con una gran variabilidad entre países que se sitúan entre el 44% de Chile al 8% de Argentina. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, (AIOS), *Boletín Estadístico* n° 18. *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, Santiago. Cit. Pág. 23.

⁷⁵⁵ Así lo entiende, por ejemplo, VALDÉS PRIETO, SALVADOR “Las comisiones de las AFPS: ¿Caras o baratas?”, cit. pág. 287, que plantea el riesgo de que los nuevos intermediarios aprovechen para situar el precio de su servicio en el mismo nivel que el ya instaurado, lo que obligaría a incrementar los recursos destinados a la comercialización para contrarrestar la competitividad. El mismo autor, en “Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. Op. Cit. Pág. 90-91 señala que si no se aumenta la sensibilidad de los afiliados al precio de las comisiones, se forzará la competitividad comercial, lo que aumentaría los gastos e impediría la reducción de la cuantía de las comisiones. Por el contrario, otros autores consideran altamente eficiente la entrada de otras entidades financieras en el mercado de los Fondos de Pensiones. HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”. Op. Cit. Pág. 471.

⁷⁵⁶ Esta posición es sostenida por la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones chilena a partir de los datos de inversión de los fondos de pensiones. Las Administradoras invierten un 29% de los ahorros en instrumentos bancarios y un 22% en empresas relacionadas con estas entidades. Añaden que además se produciría una alta concentración de activos financieros, en ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Op. Cit. Pág. 10.

gestionar más de un fondo, como ha establecido México⁷⁵⁷, y eliminar restricciones a la inversión en productos de rentabilidad variable y en valores extranjeros. Ahora bien, para no exponer a los trabajadores a fluctuaciones excesivas de rentabilidad que pudieran perjudicar el ahorro acumulado habría que conservar las garantías de rentabilidad mínima. Los intermediarios financieros podrían ofrecer productos más diferenciados (actualmente la rentabilidad que ofrecen los diferentes fondos es similar) tanto en el perfil de inversión como de rentabilidad (mayor o menor variabilidad de rentabilidad según el nivel de riesgo que quiera soportar el afiliado) y de esta forma podría disminuirse los gastos de comercialización⁷⁵⁸.

La fiscalización del impago de las aportaciones es uno de los objetivos principales que tienen que afrontar la mayoría de estos regímenes de seguridad social. Es imprescindible que exista una gestión eficiente de la administración de la seguridad social, mediante la implantación de procedimientos de racionalización de la gestión, al tiempo que se dota a estos organismos de medios suficientes para el control de los programas de seguridad social y para la recaudación de cotizaciones. Es fundamental capacitar a los órganos de control de la administración de la seguridad social, así como dotarles de los suficientes medios técnicos y humanos. En algunos países la primera actuación pasa por elaborar listados de cotizantes y afiliados, y de sus correspondientes cotizaciones. En Chile hay que actualizar los registros de afiliación y cotización ya que las estadísticas oficiales ofrecen datos contradictorios que incluso contabilizan mayor porcentaje de afiliación al sistema que población activa. En México y en El Salvador la identificación de los afiliados se ha visto dificultada por la inexistencia de registros nacionales o números nacionales de identidad⁷⁵⁹.

⁷⁵⁷ En Chile se aplicó una medida similar, aunque de menor alcance, cuando en el año 2.001 se creó el sistema multifondos, que acompañaba una serie de reformas en la gestión del régimen de pensiones como el permitir a entidades diferentes de las Administradoras de Fondos de Pensiones gestionar el ahorro voluntario de los trabajadores (tercer pilar).

⁷⁵⁸ Una propuesta en esta línea para el régimen chileno consiste en permitir la inversión del ahorro obligatorio del segundo pilar en cualquiera de los instrumentos financieros autorizados para el ahorro voluntario del tercer pilar, que cuenta con una regulación más flexible, con la finalidad de aumentar la competencia en base a la rentabilidad. ARRAU, PATRICIO; VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para desconcentrar los fondos de pensiones y aumentar la competencia en su administración”. *Estudios Públicos*, N° 85, año 2.002, pág. 85, 88 y ss.

⁷⁵⁹ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO; CONTE-GRAND, ALFREDO H. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones” *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1998, Pág. 63

Otra serie de recomendaciones pasarían por centralizar en un organismo único la recaudación y control de las cotizaciones⁷⁶⁰. Se trataría de un organismo autónomo, de carácter público o cuasi-público y financiado a través de las cotizaciones⁷⁶¹. Una medida de este tipo tendría efectos positivos tanto para las entidades de administración de los fondos de pensiones como para los afiliados al sistema ya que supondría una drástica disminución de los costes de administración de cada una de las Administradoras al aprovecharse de las economías de escala⁷⁶². Para alcanzar este resultado previamente es necesaria la implantación de programas de identificación de los afiliados y de sus cuentas de ahorro individual⁷⁶³. Los afiliados también se verían beneficiados al simplificarse el procedimiento de recaudación y reforzarse la gestión de la recaudación de las cotizaciones. Con la implantación de esta medida, la reclamación de las cotizaciones impagadas no se vería sujeta a criterios de rentabilidad lo que beneficiaría particularmente a los trabajadores de ingresos más modestos⁷⁶⁴. El modelo de gestión centralizada del régimen de pensiones sueco puede ser adaptado a la cultura administrativa latinoamericana para mejorar la eficiencia de sus sistemas de seguridad social. En Suecia las cotizaciones sociales y los impuestos son recaudados por el mismo organismo público, (National Tax Authority), con lo que se simplifica la lucha contra el

⁷⁶⁰ ORSAZG y STIGLITZ recomiendan el modelo de gestión centralizada de las comisiones establecido en Suecia para contener el precio de las comisiones y reducir los costes administrativos, en ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems". Op. Cit. Pág. 35 y nota 88.

⁷⁶¹ HOLZMANN, R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, Op. Cit. Pág.13. El Banco Mundial apoya la creación de un organismo que gestione la afiliación y la cotización, que funcione de forma independiente de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que sea auditado por el Estado. WORLD BANK, *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*. Op. Cit. Pág. 183 y 184.

⁷⁶² JAMES, ESTELLE; FERRIER, GARY; SMALHOUT, JAMES; VITTAS, DIMITRI. "Mutual funds and institutional investments. What is the most efficient way to set up individual accounts in a social security system?". *NBER Working Paper*, N° 7049. 1.999. Pág.39, señala los beneficios de gestionar los registros de afiliación y cotización por una única entidad centralizada.

⁷⁶³ "Personification" en la terminología del Banco Mundial. HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, Op. Cit. Pág.13, consideran suficiente implantar únicamente los registros de identidad a nivel nacional y mantener aquellos relativos a las cotizaciones y cuentas de ahorro individual descentralizada.

⁷⁶⁴ El fraude en el pago de las cotizaciones es un fenómeno muy extendido en la región y que presenta una tendencia a agravarse. En Chile, la deuda por mora patronal aumentó seis veces entre 1.990 y 2.002, año en el que se contabilizó por valor de 526 millones de dólares, un 1% del valor total del fondo de pensiones, siendo el 43% de ésta incobrable por quiebra de las empresas deudoras. MESA-LAGO, CARMELO. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina".Op. Cit. Pág. 68.

fraude y la evasión de las obligaciones sociales al facilitar la creación de registros y el cruce de datos relativos a las contribuciones a la seguridad social y a la hacienda pública. Las cotizaciones sociales destinadas a financiar el pilar capitalizado obligatorio son administradas por una agencia pública (aunque susceptible de privatizarse) que también realiza funciones de información sobre las inversiones a los afiliados, comisiones de las diferentes administradoras de los fondos de pensiones y de control de las cuentas de ahorro. Esta agencia realiza las inversiones en los fondos de pensiones en nombre de los afiliados y estas transacciones se realizan de manera conjunta de manera que el fondo desconoce la identidad de sus partícipes. Mediante este mecanismo se han reducido drásticamente los costes de comercialización ya que toda la actividad de marketing de las administradoras queda limitada a la publicidad del resultado de la gestión de sus inversiones⁷⁶⁵.

Para lograr el objetivo de estimular a las diferentes gestoras a reducir el precio se pueden establecer medidas en el sentido de promover una información veraz y transparente del precio real de las comisiones para facilitar a los afiliados la elección más económica, acompañándose de una adecuada supervisión. El coste puede ser mitigado con el uso de las nuevas tecnologías. Para la consecución de una demanda con mayor fuerza que pudiera favorecer mejores condiciones en la determinación del precio del servicio, esto es, unas comisiones menores, sería beneficioso potenciar las capacidades negociadoras de los colectivos de trabajadores en la elección de Administradora de Fondos de Pensiones como de los servicios que ofrecen estas entidades, que debería extenderse a la contratación de las pensiones vitalicias.

La reducción de los traspasos entre Administradoras de Fondos de Pensión se puede potenciar mediante los descuentos de comisiones por compromisos de permanencia⁷⁶⁶, incluso de carácter obligatorio para evitar situaciones como la de

⁷⁶⁵ En el año 2.005 el coste total derivado de la administración de las cuentas de ahorro del sistema sueco es de aproximadamente del 0,6% del capital acumulado, y las previsiones marcan una reducción a un 0,3% del capital en 2.015-2.020. PALMER, EDWARD. "Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potencial lessons from Sweden to Latin America" CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 179. Julio, 2.006. Pág. 37 y 38.

⁷⁶⁶ MACÍAS MUÑOZ, O. y DONOSO BARROS, A. proponen dos configuraciones de los planes de descuentos por permanencia: el establecimiento de una escala predefinida de rebaja de comisiones aplicable a medida que el trabajador continua en la Administradora de Fondos de

Argentina donde la legislación permite aplicar estos descuentos pero sólo una AFJP los utiliza⁷⁶⁷, o en Perú, donde tampoco se ofrecen a los trabajadores a pesar de que el Decreto Legislativo N° 874 de noviembre de 1.996 contempla la aplicación de bonificaciones al afiliado en atención al tiempo de permanencia en la Administradora de Fondos de Pensiones⁷⁶⁸. Ahora bien, el refuerzo a la permanencia de los trabajadores tiene como límite mantener unas condiciones óptimas de competitividad entre las Administradoras para permitir el mayor grado de libertad para los afiliados ya que uno de los riesgos de la gestión privada es la posible existencia de clientes cautivos. Las limitaciones impuestas a la transferencia de los fondos de las cuentas de capitalización entre Administradoras así como las comisiones que cargan este servicio obstaculizan que el trabajador reaccione ante una gestión deficitaria abandonando su Administradora. Esta situación se agrava en el caso de las aseguradoras de productos basados en la modalidad de Rentas Vitalicias, donde una vez suscrito el contrato, el asegurado tiene que mantenerse en el mismo, independientemente de la calidad del servicio ofertado por la entidad.

Pensiones, y la aplicación de una permanencia comprometida a través de un contrato entre el trabajador y la Administradora de Fondos de Pensiones suscrito en el momento de afiliarse mediante el que la Administradora se obliga a aplicar descuentos en las comisiones en atención a la permanencia del trabajador. MACÍAS MUÑOZ, O. y DONOSO BARROS, A. “Formación de precios en la industria”. *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 144.

⁷⁶⁷ JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA en *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Cit., pág. 40. Otros autores van más lejos planteando incluso la pertinencia de establecer comisiones de salida pagaderas en el caso de incumplir los compromisos de permanencia, en este sentido SALVADOR VALDÉS PRIETO “Las comisiones de las AFPS: ¿Caras o baratas?”, cit. pág. 289.

⁷⁶⁸ MASÍAS, LORENA; SÁNCHEZ, ELIO. “Competencia y reducción de comisiones en el sistema privado de pensiones: El caso peruano”. Op. Cit. Pág. 7.

5. Nivel de cobertura de los regímenes basados en la capitalización

a. Población cubierta.

El nivel de cobertura de un sistema de seguridad social determina el nivel de eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, y especialmente en lo concerniente al principal, ya que marcará la capacidad del sistema de proveer de ingresos suficientes en la vejez. El volumen de cotizantes fija el nivel de futuros pensionados tanto en un régimen de reparto como en la financiación capitalizada. En el régimen de reparto, la cotización condicionará la adquisición de derechos y fijará el volumen de beneficiarios de una pensión de jubilación, siendo imprescindible un nivel óptimo de cotizantes para mantener la cuantía de las prestaciones. En el segundo, la participación activa de cada trabajador en el sistema mediante el ingreso constante de las cotizaciones en sus cuentas de ahorro individual condicionará la financiación de una pensión de cuantía suficiente para cubrir las necesidades de la etapa jubilatoria, así como su acceso a las garantías complementarias del pilar capitalizado como la garantía de pensión mínima. De la capacidad para eliminar las bolsas de trabajadores excluidos total o parcialmente del sistema de seguridad social, independientemente del modelo de financiación por el que se opte, va a depender el nivel de ingreso de toda una generación de ciudadanos y el gasto público dedicado a la protección social, ya que si el sistema no genera ingresos suficientes para cubrir las necesidades de renta de los pensionistas, aumentará la demanda de programas asistenciales financiados con recursos públicos⁷⁶⁹.

El problema de la cobertura de los regímenes previsionales es especialmente sensible en los países en vías de desarrollo⁷⁷⁰, donde los mecanismos informales de

⁷⁶⁹ ARENAS DE MESA, ALBERTO y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, HÉCTOR. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile” Op. Cit. Pág. 118 y 119.

⁷⁷⁰ STANDFORD G. ROSS, en “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social” Op. Cit. Pág 5, calcula que aproximadamente dos tercios de la población

protección social se han ido debilitando sin que se haya producido una transición completa hacia sistemas formales.

En la desaparición paulatina de estos mecanismos están influyendo multitud de factores entre los que destacan las modificaciones en las estructuras familiares, la emigración, tanto nacional desde el medio rural a las grandes ciudades como la internacional, que dificulta el apoyo familiar, y la inestabilidad socio económica de cada país y que, en casos extremos, puede desembocar en conflictos sociales graves y hambrunas. La evolución hacia sistemas de protección social “formales” resulta compleja no sólo por sus fuertes condicionamientos económicos, entre los que destacan la reestructuración económica exigida por la globalización, los movimientos migratorios y la disminución del poder negociador de los sindicatos⁷⁷¹, sino por el carácter multifuncional de los mecanismos informales, en tanto que cubren múltiples y heterogéneos riesgos, (económicos vivienda, cuidado de dependientes,...), lo que limita las posibilidades de su completa sustitución. La falta de cobertura de los sistemas de seguridad social y el debilitamiento de los esquemas informales de protección afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad, los que sufren mayor inestabilidad en el empleo, las mujeres,... y obliga a la creación de redes formales de protección social que, en un primer momento y condicionado por las apremiantes necesidades de estos grupos sociales, pueden focalizarse en programas asistenciales aunque paulatinamente deban introducirse en la estructura del sistema de seguridad social.

Existe una alta correlación entre el nivel de cobertura alcanzado por un sistema de seguridad social y el desarrollo económico nacional⁷⁷². La capacidad del sistema de

mundial depende exclusivamente de los mecanismos informales prestados por la familia o la comunidad cuando se produce el abandono definitivo de su actividad laboral.

⁷⁷¹ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS/ISSA). *Perspectivas de Política Social*, Nº. 4. Año 2.008. Pág. 2.

⁷⁷² El Banco Mundial subraya esta vinculación, y así exponen que “el ingreso per cápita es el elemento que mejor permite predecir la cobertura de un país: la relación es estrecha y explica el 94% de la variación de las tasas de cobertura” en BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis*, Op. Cit. pág. 45. Entre otros análisis sobre la relación entre el nivel económico y cobertura de los sistemas de seguridad social, HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*, Op. Cit., pág. 453-454. JIMÉNEZ,

seguridad social de integración de los diferentes segmentos de trabajadores desciende paralelamente al nivel económico nacional, y así en los países de la OCDE la cobertura es del 80% de la fuerza de trabajo, la de los países de economías en transición del este de Europa y en la antigua Unión Soviética alcanza un promedio del 60%, en el área latinoamericana la cobertura se mueve en torno al 30-40%, en los países del este de Europa la cobertura es inferior al 30% y en el sur de Asia y en el África subsahariana la cobertura no supera el 10%⁷⁷³. Un incremento del PIB conlleva una mejora de las infraestructuras nacionales, del grado de urbanización, de las telecomunicaciones,... y este progreso económico se reflejará en una mejora de la gestión y control de las prestaciones y una mayor posibilidad de transferencia de recursos públicos al sistema. Las mejores condiciones económicas tendrán sus propias manifestaciones a nivel individual y así, el mayor nivel educativo influye positivamente en el acceso a regímenes de protección social⁷⁷⁴, y, paralelamente, amplía la valoración subjetiva de la importancia de adquirir seguros contra los diferentes riesgos que pueden acaecer a lo largo de la vida, y entre todos, el de jubilación es especialmente relevante por su certidumbre. Recíprocamente, la extensión de la cobertura del sistema de Seguridad Social va a tener un efecto dinamizador del crecimiento económico consecuente con la mayor productividad que presenta el sector formal.

Uno de los argumentos sostenidos por el Banco Mundial para promover reformas hacia regímenes capitalizados es que éstos favorecen la extensión de la cobertura al ser el propio trabajador el implicado en generar el ahorro suficiente para financiar su pensión de jubilación y los menores costes asociados a este modelo de

LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA en *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*. Op.Cit. Pág. 13-14.

⁷⁷³ WORLD BANK “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. Op. Cit. Pág.1. Estos datos permiten una primera aproximación a la situación internacional de la protección social pero no reflejan el nivel real de cobertura ya que en este cálculo no se distingue entre regímenes obligatorios y voluntarios y, además, tiene en cuenta los afiliados al sistema, pero no así los cotizantes efectivos que nos permitiría una visión más ajustada de la realidad del alcance de los sistemas de seguridad social.

⁷⁷⁴ JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA incluyen en *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, cit. pág. 14, un estudio realizado en México en el que se evidencia que a mayor escolaridad, mayor es la proporción de trabajadores asalariados que cotizan en los sistemas de seguridad social, resaltando que los trabajadores que presentan un nivel educacional técnico profesional tienen mayor cobertura que los trabajadores que sólo cuentan con enseñanzas medias.

financiación, cuya implantación ha supuesto, en ocasiones, la supresión de las cotizaciones sociales a cargo del empresario.

Los primeros resultados de las reformas no permiten observar este aumento de la población cubierta⁷⁷⁵, e incluso los expertos del Banco Mundial reconocen que las expectativas sobre la ampliación de cobertura bajo los regímenes reformados no se han visto cumplidas⁷⁷⁶. En el sistema chileno, el paradigma de los sistemas capitalizados, no se ha producido el efecto esperado de la vinculación directa de las cotizaciones a las prestaciones de este modelo de financiación⁷⁷⁷, y así, si la cobertura se situó entre el 75% y 80% en las décadas de los años 60 y 70⁷⁷⁸, en 1.999 se redujo al 50%⁷⁷⁹ y en el año 2.006 únicamente cotizaron al régimen de pensiones el 58% de la Población Económicamente Activa⁷⁸⁰.

⁷⁷⁵ Una evaluación de la cobertura en la región en TOKMAN, VICTOR E. “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, CEPAL *Financiamiento del desarrollo* N° 170, abril, 2.006.

⁷⁷⁶ Así lo entienden ROBERT HOLZMANN y JOSEPH STIGLITZ, que explícitamente lo reconocen en la introducción de WORLD BANK. *New ideas about old age security. Towards sustainable pension systems in the 21 century*. Op. Cit. Pág. 2. PACKARD, TRUMAN, “Cobertura”, en OIT. *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 85. Un exhaustivo análisis sobre el empleo y la protección social en América Latina a partir del fenómeno de la informalidad en TOKMAN, VICTOR E. “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina” CEPAL *Políticas Sociales*, N° 130, Santiago de Chile, marzo de 2.007.

⁷⁷⁷ En el mismo sentido, SINGH, AJIT “Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial”. Op.Cit. Pág. 31. QUINTANILLA, XIMENA “Chile: Dinámica de la informalidad y la desprotección de la población en edad de trabajar, 1.992-2.002” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004. Pág. 129-162.

⁷⁷⁸ ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. *Financiamiento del Desarrollo*, N° 172. CEPAL, Santiago de Chile. Junio, 2.006. Pág. 18.

⁷⁷⁹ UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 13 y 14.

⁷⁸⁰ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16. Op.Cit. Pág.7. Algunos autores cuestionan la comparación entre las tasas de cobertura del sistema antiguo y el actual en base a supuestas deficiencias de los registros de afiliación de las Cajas Previsionales, así CHEYRE, HERNÁN, *La previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una reforma*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile. 2ª Edición, agosto de 1.991. Pág. 44. Por el contrario, JOSE PABLO ARELLANO, en su reseña del anterior libro, critica la metodología utilizada por CHEYRE en la medición y comparación

La cobertura en la región descendió del 66,6% en 1.990 al 61.6% en 1.998⁷⁸¹. A finales del 2.006 la Población Económicamente Activa (PEA) de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, es de aproximadamente de 117 millones de trabajadores y la relación afiliados/PEA se mantiene en un 63%⁷⁸², con valores extremos para Chile (112,6%)⁷⁸³ y Bolivia (26,7%)⁷⁸⁴. Los datos de afiliación para el sistema chileno proporcionados por la Superintendencia de AFP no son fiables ya que registran un número de afiliados

de la cobertura de ambos regímenes, en ARELLANO, JOSE PABLO, “La previsión en Chile ayer y hoy” (reseña), *Estudios Públicos* N° 33, Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile, 1.989. Pág. 377. DAVID BRAVO sitúa la cobertura en los años 70 superior al 70% en *Análisis y principales resultados. Primera encuesta de protección social (Historia Laboral y Seguridad Social, 2.002)*. Op. Cit. Pág. 54.

⁷⁸¹ MURRO, ERNESTO y Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*, cit, pág. 23, que concluyen que el nivel de cobertura del conjunto de la PEA, incluyendo los trabajadores por cuenta propia y los desempleados, es aproximadamente del 42%, excluyendo a los empresarios.

⁷⁸² Los regímenes de capitalización individual en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay presentan, a 31 de diciembre de 2.006, 73 millones de afiliados, 4,5 millones más (6%) que en el 2.005. México concentra el 51% del total de afiliados, seguido por Argentina. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), *Boletín Estadístico* n° 16. Op. Cit. Pág. 2, 5 y 6. Por otro lado, RAFAEL ROFMAN y LEONARDO LUCHETTI subrayan que la cobertura es menor del 40% en 11 de los 15 países objeto del estudio en el año 2.004, y que esta baja cobertura está causada en parte por el desempleo y la poca participación de los trabajadores autónomos en el sistema, pero, como estos mismos autores señalan, si sólo se incluyen los trabajadores por cuenta ajena, la mayoría de estos países presentan tasas menores al 50%. ROFMAN RAFAEL; LUCHETTI, LEONARDO. “Pension systems in Latin America: concepts and measurement of coverage”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0616. The World Bank, Social Protection Unit, Human Development Department for Latin America and the Caribbean. Noviembre, 2.006. Pág. 27. Aunque sería esperable una cobertura del 100% entre los trabajadores pertenecientes al sector público, los datos señalan lo contrario, con una significativa incidencia de la informalidad en este sector. Las tasas de cobertura de estos trabajadores en Argentina, Bolivia y Perú no alcanzan el 70%, y únicamente Chile, Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela superan el 90%. ROFMAN, RAFAEL; CARRANZA, ELIANA. “Social Security coverage in Latin America”. Op. Cit. Pág. 17.

⁷⁸³ Los registros de afiliación chilenos no reflejan la participación real de los trabajadores en el sistema, no están depurados, llegando incluso a presentar un mayor número de afiliados que de trabajadores. Estos datos contrastan con los de cotizantes efectivos, que manifiestan una participación sensiblemente menor. Así ANDRAS UTHOFF, citando cifras del Ministerio de Trabajo Chileno, calcula que sólo cotiza al régimen de pensiones el 4% de los trabajadores independientes y que aproximadamente la mitad de las mujeres afiliadas cotiza menos del 30% del tiempo trabajado, proporción que sube únicamente al 40% en el caso de los hombres. Concluye que la mayoría de los afiliados se limita a cotizar lo justo para causar derecho a la pensión mínima garantizada. “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, Op. Cit. Pág. 49.

⁷⁸⁴ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, *Boletín Estadístico* n° 16, cit. Pág. 5.

mayor que el de la fuerza del trabajo, teniendo en cuenta, además, que coexisten con el régimen de ahorro individual, las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y el INP para los trabajadores que optaron por no abandonar el anterior sistema. En el caso chileno, y hasta que no se depuren los censos de afiliación, habrá que atenerse únicamente a las estadísticas sobre número de cotizantes efectivos para medir las tasa de cobertura real del sistema⁷⁸⁵.

Reformas menos agresivas, como la uruguaya donde el pilar capitalizado complementa de forma obligatoria al pilar de reparto que se mantiene para el conjunto de la población trabajadora, tampoco han presentado los resultados esperados, aunque la transición al nuevo sistema ha conservado el volumen de cotizantes preexistente. La estructura del régimen uruguayo ha permitido que se consolide como uno de los sistemas más eficientes en cuanto a la cobertura del entorno latinoamericano⁷⁸⁶.

Los datos sobre cobertura efectiva de los pilares basados en el ahorro individual de los sistemas de seguridad social manifiestan las dificultades de la

⁷⁸⁵ CARMELO MESA-LAGO da varias razones que pudieran explicar esta sobreafiliación. Podría deberse a que el alto número de transferencias entre las Administradoras de Fondos de Pensiones hace difícil la actualización del registro, o a que parte de los afiliados no están en realidad en activo sino que se trata de mujeres al cuidado de los hijos, trabajadores temporales, estacionales,... También puede deberse a que los empresarios pueden retrasar la transferencia de las cotizaciones a las Administradoras de Fondos de Pensiones, o a que los trabajadores estén forzando la posibilidad de cobro de la pensión mínima mediante la evasión de cotizaciones, en MESA-LAGO, CARMELO. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”. Op.Cit., pág. 107.

⁷⁸⁶ La cobertura previsional en Uruguay ha sufrido una recesión pero ésta se debe fundamentalmente a factores económicos, aunque a pesar de ello, en el año 2.001 la cobertura efectiva, que representa la proporción del número de activos contribuyentes sobre la Población Económicamente Activa, y la ocupacional, esto es, el cociente entre el número de trabajadores activos contribuyentes y ocupados, del sistema uruguayo fueron las más elevadas de América Latina. La cobertura ocupacional de todo el sistema de jubilaciones y pensiones se situó cerca del 85% en 1.990 y aumentó aproximadamente al 89% en 1.993; después declinó anualmente hasta alcanzar un 78,3% en el 2.001. La cobertura efectiva alcanzó a cerca del 78% en 1990, subió al 81% en 1.993 y disminuyó después al 66,3% en el 2.001. ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU, FABIO M. “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. Op. Cit. Pág.402. FERREIRA-COIMBRA, NATALIA y FORTEZA, ÁLVARO, *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002*. Op. Cit. Pág. 62-63. Un análisis detallado de la evolución del empleo y la protección social en Uruguay en BUCHELI, MARISA “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1.991-2.002” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004. Pág. 163-197. BERTRANOU, FABIO. “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Santiago de Chile, 2.005. Pág. 183-190.

implantación de una financiación capitalizada. El porcentaje de personas que han cotizado al sistema de seguridad social en algún momento de su vida laboral no llega a la mitad de la población activa, a excepción de Chile. En diciembre de 2.006 se contabilizaban como cotizantes efectivos sólo 30 de los 73 millones de afiliados⁷⁸⁷, lo que representa un 26,2% de la Población Económicamente Activa, (en Argentina la relación entre cotizantes y PEA alcanza el 25,7%; Bolivia, 13,3%; Chile, 58%; Colombia 17,3%; Costa Rica, 52%; El Salvador, 18,4%; México, 31%, Perú 11%; República Dominicana, 18,9% y Uruguay, 26%)⁷⁸⁸. Ahora bien, estos datos no describen la realidad del sistema de seguridad social ya que, por un lado, sólo contabilizan a los cotizantes a los regímenes obligatorios de ahorro individual sin tener en cuenta a aquellos trabajadores que participan en los regímenes públicos de reparto, complementarios o alternativos al régimen capitalizado, (así sucede en el régimen uruguayo, donde si tenemos en cuenta los trabajadores participantes en el primer pilar la cobertura del régimen de pensiones se aproxima al 60%), ni tampoco a los afiliados a los regímenes especiales para determinados colectivos, como los miembros de las Fuerzas Armadas y en algunos casos, los funcionarios, y, por otro lado, hay países como Argentina, donde se registra como cotizante activo a los trabajadores que únicamente han satisfecho una sola aportación a lo largo de todo el año⁷⁸⁹ o en Bolivia y México, donde la consideración de cotizante se adquiere con una única contribución al sistema⁷⁹⁰.

También hay que tener en cuenta que los mercados laborales de estos países presentan una gran incidencia del desempleo por lo que, aunque la tasa de cotizantes activos se mantenga estable, esto no significa que sea similar el volumen de trabajadores

⁷⁸⁷ México concentra 45% del total. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), *Boletín Estadístico* n° 16. Op.Cit. Pág. 2 y 4.

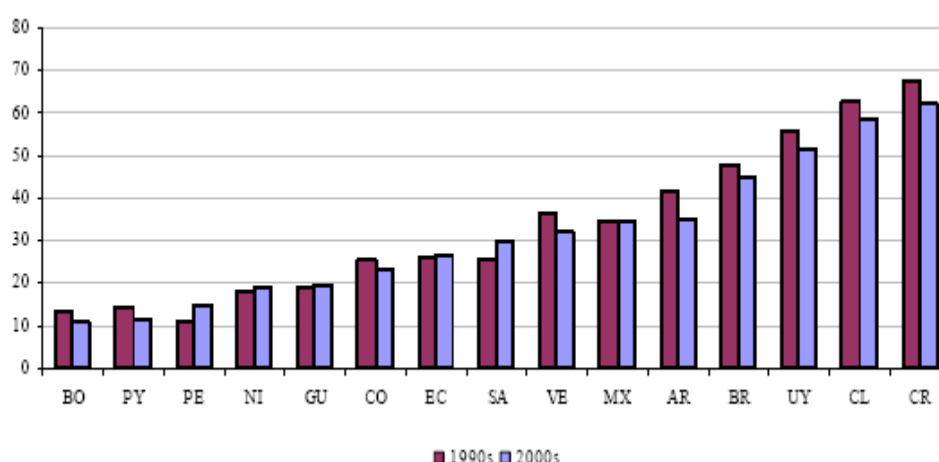
⁷⁸⁸ Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), *Boletín Estadístico* n° 16. Op.Cit. Pág. 7.

⁷⁸⁹ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Cit. Pág. 38. Una descripción de los niveles de cobertura y su evolución en BENEDESSI, LUIS, “Cobertura” *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 89 y ss.

⁷⁹⁰ ROFMAN, RAFAEL; CARRANZA, ELIANA. “Social Security coverage in Latin America”. Op. Cit. Pág. 11.

que pueden conservar una carrera laboral ininterrumpida que les permita un flujo constante de cotizaciones. Por el contrario, una mayoría de estos trabajadores presentará lagunas en su cotización que repercutirán en su capacidad de ahorro y, por tanto, en la cuantía de su futura pensión de jubilación.

Cuadro 17. Comparación entre tasas de cobertura efectiva en relación con la PEA en las décadas de 1990 y 2.000⁷⁹¹



La estructura de la afiliación instaurada con la capitalización de las pensiones ha seguido unos mismos criterios en la mayoría de los países. Uno de los objetivos principales de estas reformas era lograr la unificación del sistema mediante la supresión de los diferentes regímenes especiales preexistentes, y aunque se han integrado la mayoría de los subsistemas, continúan quedando al margen algunos sectores. Los nuevos regímenes han seguido unas líneas de actuación similares: en la mayoría de las regulaciones se ha establecido la afiliación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia, y han quedado excluidos de la afiliación obligatoria determinados colectivos, lo que en muchos casos ha representado la continuidad del régimen de privilegios de los anteriores regímenes públicos de reparto. En el diseño de los nuevos sistema se ha ido excluyendo a los grupos sociales que más beneficios obtenían de los regímenes de

⁷⁹¹ ROFMAN RAFAEL; LUCHETTI, LEONARDO. "Pension systems in Latin America: concepts and measurement of coverage". Op. Cit. Pág. 9. Los datos utilizados por estos autores son los más próximos a 1.995 y 2.004 disponibles en cada país.

reparto, esto es, no se ha previsto una afiliación obligatoria al régimen capitalizado de los grupos de mayor poder adquisitivo, los que representan mayores cotas de poder socioeconómico y aquellos que tradicionalmente gozaban de un régimen de pensiones de jubilación privilegiado. En este sentido, es significativa la reforma chilena, cuyo régimen privatizado se instauró en la dictadura militar de Pinochet, que excluyó de la obligatoriedad de incorporación al régimen capitalizado chileno a los miembros de las fuerzas armadas y policía. Podemos encontrar ejemplos en la mayoría de los nuevos regímenes y así, los congresistas y los trabajadores pertenecientes al sector del petróleo en Colombia mantienen sus propios regímenes; en México se excluyó a los empleados federales y los trabajadores del petróleo; en Uruguay, los notarios, los empleados de banca,...

Las características del empleo informal y del empleo precario contrastan con los requerimientos de un régimen de capitalización individual⁷⁹². En primer lugar, la capitalización exige una afiliación, un contrato y una cotización elevada y marcadamente continua para mantener un nivel de ahorro suficiente que financie una pensión de jubilación de cuantía aceptable. Los empleos informales, en contra, se caracterizan por la alta temporalidad y el bajo nivel salarial⁷⁹³, y una incidencia importante de la rotación entre empleos sujetos a cotización, trabajos inmersos en el sector informal y periodos de desempleo, condiciona la formación del ahorro y la elegibilidad para causar derecho a determinadas prestaciones como la garantía de pensión mínima⁷⁹⁴. En segundo lugar, la estructura del régimen de capitalización exige un alto nivel de capacitación y preparación de los afiliados ya que tienen que manejar la información financiera de sus fondos de inversión y de las diferentes administradoras y

⁷⁹² La formación del ahorro entre las personas de menor ingreso está vinculada a la evolución de los componentes macroeconómicos. La tasa de empleo, la estabilidad salarial, un comportamiento positivo del PIB mejora las condiciones para el ahorro de los grupos sociales más desfavorecidos y su inversión en la economía nacional y en activos productivos. SZALACHMAN, RAQUEL. “Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas” CEPAL, *Financiamiento del Desarrollo*, N° 128. Santiago de Chile, abril de 2003. Pág. 15.

⁷⁹³ GASPARINI, LEONARDO. “América Latina: Estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2004. Pág. 48 a 51, muestra los datos que reflejan la brecha salarial entre los trabajadores pertenecientes a la economía formal e informal por países.

⁷⁹⁴ BERTRANOU, FABIO M. “¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2004. Pág. 17.

aseguradoras. En cambio, los trabajadores pertenecientes al sector informal presentan un bajo nivel de cualificación, lo que les hace particularmente vulnerables si se incorporan a la dinámica del régimen capitalizado. Este modelo basado en cuentas de ahorro individuales se adapta únicamente a las necesidades e intereses de un determinado segmento social, esto es, los trabajadores de alta cualificación, nivel salarial elevado y que manifiesten una importante “empleabilidad”. Van a ser estos trabajadores, con mayor capacidad de ahorro y menos afectados por la inestabilidad del mercado laboral, los que puedan mantener individualmente y sin interrupciones una carrera de seguro⁷⁹⁵. Hay que resaltar que los grupos sociales que tradicionalmente se han mantenido en el sector informal por su escaso poder económico y han quedado excluidos de hecho de la cobertura de la Seguridad Social apenas están representados en las organizaciones sindicales o políticas, con la consiguiente imposibilidad de reivindicación de la mejora de sus condiciones sociales, lo que sin duda ha tenido reflejo en la regulación de los nuevos regímenes.

La estructura del empleo en la región latinoamericana mantiene una proporción entre los trabajos formales e informales del 51,5% y 48,5% del total de ocupados urbanos respectivamente y sólo el 33,4% del total de trabajadores en el sector informal están amparados por alguna protección en salud o pensiones⁷⁹⁶. Un factor primordial para que se mantenga sin variaciones este nivel de las tasas de trabajo informal, (en 1990 alcanzaba un 49,9% y en 1.997 representó el 51,3%)⁷⁹⁷, está constituido por la

⁷⁹⁵ Como señala BERTRANOU, “los sistemas previsionales diseñados para cubrir en forma exclusiva a los trabajadores formales generan un creciente fenómeno de exclusión”, en BERTRANOU, FABIO M. “Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile” Op. Cit. Pág. 21. En este sentido, OCHANDO CLARAMUNT, CARLOS. “Restricciones económicas de las reformas de los Sistemas de Seguridad Social en algunos países latinoamericanos”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 69, 2.000. Pág. 132.

⁷⁹⁶ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Panorama Social 2.006. América Latina y el Caribe*. Lima, 2.006. Pág. 14 y 15.

⁷⁹⁷ HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*, Op. Cit, pág. 460. Estas estimaciones no son definitivas del volumen real de trabajadores del sector informal teniendo en cuenta las inexactitudes de los registros de afiliados y las altos porcentajes de afiliados que no cotizan con regularidad. En este sentido, estos autores reconocen la existencia de un sector de trabajadores “parcialmente cubiertos”. ANDRAS UTHOFF calcula, siguiendo estimaciones de la OIT y de CEPAL que al menos 7 de cada 10 empleos creados en la región en la década de 1.990 corresponden al sector informal. UTHOFF,

expulsión de los trabajadores de menor nivel salarial, con una importante incidencia entre las mujeres⁷⁹⁸, que debido a su baja capacidad de ahorro, no encuentran incentivos suficientes para sacrificar el pequeño porcentaje de renta libre para cotizar. En consonancia con lo anterior, los datos sobre cobertura del régimen chileno indican que el doble de los afiliados pertenecientes al 20% más pobre de la población destinan las cotizaciones sociales al pago de materias ajenas al sistema que aquellos trabajadores pertenecientes al 20% de mayores ingresos, y, en consecuencia, la cobertura del segmento de población que integra a los trabajadores de mayor nivel de rentas, se situó en promedio 20 puntos porcentuales por encima del segmento conformado por los trabajadores de menor renta en el periodo 1.993 y 2.003⁷⁹⁹.

Este fenómeno es similar en todos los países de la región, (en Argentina el 48% de los afiliados con menor nivel de renta no cotizan regularmente al sistema, frente al 16% de los trabajadores con mejores salarios⁸⁰⁰), y la evolución de la cobertura por segmentos de ingresos a partir de las reformas muestra que las diferencias han aumentado entre el grupo menos favorecido y el que refleja el mayor nivel de ingresos, lo que representa un incremento de las desigualdades entre los trabajadores en relación

ANDRAS. “Cobertura”, en *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual. Visiones de los sectores públicos y privados*. OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 70.

⁷⁹⁸ BARRIENTOS, A; FIRINGUETTI, L. “Planes de pensión de capitalización individual y beneficios previsionales para trabajadoras de bajos ingresos”, en *Estudios de Economía*, Vol. 22, N° 1, Santiago, Universidad de Chile, 1.995, pág. 19-45.

⁷⁹⁹ ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. Op. Cit. Pág. 19 y 20. Añaden que la cobertura ocupacional en los hogares indigentes presenta una tendencia decreciente, pasando de 47,5% en 1.992 a 27,1% en 2.000, al igual que la cobertura ocupacional de los considerados como pobres, que descendió del 58% en 1.992 a 48,3% en el año 2.000. Sobre esta materia, ARENAS DE MESA y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ describen como el porcentaje de trabajadores que no participan en el sistema previsional es superior en un 70% en los trabajadores pertenecientes al primer quintil de ingresos que el de los situados en el quinto quintil, en ARENAS DE MESA, ALBERTO y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, HÉCTOR. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile” Op. Cit. Pág. 109. En este sentido, es interesante la evaluación y descripción de los gráficos sobre cobertura en relación con el nivel de ingresos de los trabajadores y su comparación entre países en ROFMAN, RAFAEL; CARRANZA, ELIANA. “Social Security coverage in Latin America”. Op. Cit. Pág. 21 y 22.

⁸⁰⁰ DE BIASE, MARCELO; GRUSHKA, CARLOS O. “Historias previsionales y la regularidad de los afiliados al SIJP”, *Historias Laborales en la Seguridad Social*. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT. Buenos Aires, marzo de 2.003. Pág. 69.

con su ingreso per capita⁸⁰¹. En este sentido, es significativo el caso de Argentina, donde la tasa de cobertura en relación con la Población Económicamente Activa de los trabajadores más pobres ha descendido del 39,49% en el año 1.992 al 6,07% en el año 2.004, y la tasa de cobertura en este segmento de ingresos como proporción al volumen de personas empleadas muestra un descenso desde el 48,08% en 1.992 al 9,55% en el año 2.004, y, por el contrario, las tasas relativas a los trabajadores pertenecientes al mayor nivel de ingresos muestran un ligero ascenso de la cobertura⁸⁰².

Algunos aspectos del funcionamiento de los regímenes capitalizados no favorecen la integración de estos trabajadores. Los trabajadores de bajo ingreso no son rentables para las administradoras privadas debido a que los costes marginales derivados de la gestión de sus cuentas individuales no compensan las comisiones que puedan cobrarles, como así sucede en Chile donde un afiliado de renta tope (US\$ 1.949) paga a la Administradora en concepto de comisiones doce veces más que un trabajador que gana un salario mínimo (US\$ 177)⁸⁰³. Las Administradoras de Fondos de Pensiones dirigirán sus políticas de marketing y comercialización de sus productos financieros hacia los trabajadores de los que puedan obtener una mayor rentabilidad, sin buscar fidelizar a los afiliados de menor nivel salarial⁸⁰⁴.

⁸⁰¹ ROFMAN RAFAEL; LUCHETTI, LEONARDO. "Pension systems in Latin America: concepts and measurement of coverage". Op.Cit. Pág. 16.

⁸⁰² ROFMAN RAFAEL; LUCHETTI, LEONARDO. "Pension systems in Latin America: concepts and measurement of coverage". Op.Cit. Pág. 34, 35 y 36. Estudio de la cobertura del nuevo sistema argentino en BERTRANOU, FABIO M.; GRUSHKA, CARLOS O; ROFMAN, RAFAEL. "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina" en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina Internacional de Trabajo, Santiago, Chile, 2.001. Pág. 29-56. GRUSHKA, CARLOS. "La cobertura previsional en Argentina a finales del siglo XX" en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4. Buenos Aires, Argentina, 2.001. Pág. 53-70.

⁸⁰³ BUSTAMANTE JERALDO, JULIO "17 Años del sistema chileno de pensiones". Op. Cit., pág. 201.

⁸⁰⁴ RAFAEL ROFMAN describe como las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en Argentina con mayores ingresos operativos por afiliado son aquellas que mantienen una mayor relación aportes/afiliados y un mayor salario promedio de sus clientes, y por tanto, captar afiliados de mayor renta constituye una mejor estrategia comercial y financiera que aumentar las comisiones. ROFMAN, RAFAEL "Evolución, componentes y efectos de las comisiones del Régimen de Capitalización". Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, *Serie Estudios Especiales* N° 2, Año 1, marzo de 2.006. Pág. 13. Presenta la misma conclusión VALDÉS PRIETO, SALVADOR. "Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones". Op. Cit. Pág. 111.

Las reformas de carácter privatizador de las pensiones han fracasado en el objetivo de extender la cobertura de los sistemas de seguridad social, objetivo que en el área latinoamericana aparece como uno de los retos pendientes de la protección social⁸⁰⁵. Se ha intentado justificar la poca participación efectiva de los trabajadores en los regímenes capitalizados en base a la incidencia del comportamiento de la economía en el nivel de afiliación al sistema⁸⁰⁶. Como es obvio, el crecimiento económico de un país determina el volumen de empleo y, por tanto, de afiliación al sistema de seguridad social, de forma que si la coyuntura económica no permite generar empleo se paraliza la incorporación de trabajadores al sistema⁸⁰⁷, y, a su vez, podemos encontrar una correlación directa entre el nivel de desarrollo económico, considerando el producto per cápita, y la tasa de cobertura de su sistema de seguridad social⁸⁰⁸. Si bien es cierto lo anterior, habría que señalar que los factores económicos operan como limitadores de la capacidad máxima de afiliación del sistema de seguridad social, y así, ante la misma coyuntura económica, el régimen de seguridad social reaccionará de forma diferenciada dependiendo de cómo se haya estructurado, esto es, dentro del nivel de empleo que pueda generar el crecimiento económico nacional, los diferentes regímenes serán capaces de incorporar a un mayor o menor número de trabajadores conforme a su propio diseño y funcionamiento. Si observamos la evolución del número de cotizantes sobre número de afiliados en Chile desde que se optó por una financiación basada en un régimen capitalizado podemos comprobar como la participación real de los trabajadores en el sistema se ha mantenido constante después del brusco descenso producido durante

⁸⁰⁵ ARENAS DE MESA, ALBERTO; BERHMAN, JERE; BRAVO, DAVID. “Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system”, *Working Paper 2004-077*. Michigan Retirement Research Center. University of Michigan. Febrero, 2.004. Pág. 42 y 43.

⁸⁰⁶ Entre otros, JIMÉNEZ, LUIS FELIPE; CUADROS, JESSICA. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones. Cuatro aspectos críticos y sugerencias de política*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, n° 131, pág. 18. Por otro lado la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones argumenta que la tendencia decreciente de la relación entre aportantes y afiliados en base a “factores coyunturales y a la naturaleza del indicador que expande su denominador (el número de afiliados alguna vez registrado) a mayor velocidad que el numerador (aportantes efectivos)”. AIOS, *Boletín Estadístico* n° 8, Pág. 7.

⁸⁰⁷ Así, tanto las crisis económicas de los años ochenta en Chile como la de los años noventa en Argentina y el impacto macroeconómico de las reformas estructurales aumentaron el nivel de desempleo y, por tanto, condicionaron los índices de cobertura de la seguridad social. BERTRANOU, FABIO M. “Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile”, en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina Internacional de Trabajo, Santiago, Chile, 2.001, Pág. 21.

⁸⁰⁸ UTHOFF, ANDRAS. “Cobertura”. Op. Cit. Pág. 68.

los primeros años de funcionamiento del sistema, independientemente de los ciclos económicos y de la consecuente evolución del nivel de empleo, por lo que los factores que condicionan este efecto huida del sistema se encuentran en la propia estructura del régimen chileno.

La consecuencia directa de la pérdida de cotizantes es el aumento de la carga presupuestaria dedicada tanto a las pensiones mínimas y a las asistenciales como a proporcionar prestaciones de carácter puramente asistencial. El crecimiento del sector informal junto con la inestabilidad laboral podrán producir en el futuro altos porcentajes de población que, al no haber podido cotizar lo suficiente, no generarán pensiones contributivas por lo que se incrementarán los costes del pilar público asistencial⁸⁰⁹, por lo que un diseño del sistema de pensiones que no contribuya a la incorporación de los trabajadores que presentan mayores tasas de precariedad laboral conduce a un aumento del gasto público a largo plazo, con las consecuentes repercusiones en el plano macroeconómico.

b. Los trabajadores por cuenta propia.

En todos los sistemas latinoamericanos a excepción de Argentina y Uruguay se ha excluido de la afiliación obligatoria a los trabajadores independientes. La posibilidad de incorporación voluntaria al sistema para los trabajadores por cuenta ajena existía prácticamente en todas las legislaciones anteriores a las reformas, por lo que la regulación actual no representa ninguna novedad.

Los trabajadores independientes integran el grupo más numeroso del sector informal⁸¹⁰ y en América Latina su presencia disminuye a medida que madura el

⁸⁰⁹ En este sentido, UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 14

⁸¹⁰ El sector informal creció del 42% del empleo urbano latinoamericano en 1.990 a 47% en el 2.001 debido fundamentalmente al aumento del empleo en el trabajo independiente, microempresas y servicio doméstico. MESA-LAGO, CARMELO. “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. Op. Cit. Pág. 66.

régimen de seguridad social. En los países que han reformado sus regímenes de pensiones se estima que el 50% de la PEA está formado por trabajadores independientes⁸¹¹. En Chile se calcula que el porcentaje de trabajadores independientes sobre la Población Activa representa entre un 20% y un 25%. Entre 1.986 y 2.004, la tasa de cobertura de los trabajadores independientes chilenos disminuyó de 12,2% a 5,4%, lo que representa, en términos absolutos, que el número de trabajadores autónomos no cubiertos por el sistema de pensiones pasó de 880.000 a, aproximadamente, 1.580.000 personas⁸¹². En el año 2.007 estaban afiliados al sistema de pensiones 264.166 trabajadores independientes, de los cuales cotizaron únicamente 70.183⁸¹³.

En Argentina, en abril de 2.007, del total de aportantes a las once Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones que operan en el mercado, el 95% eran trabajadores en relación de dependencia⁸¹⁴, y aunque subsisten las Cajas Profesionales que dan cobertura fuera del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones a los trabajadores profesionales independientes, éstas no publican registros de afiliados ni cotizantes efectivos. Las Cajas Profesionales ofrecen prestaciones más generosas que el sistema general y se encargan de gestionar la cotización, lo que ha motivado que los profesionales de mayores ingresos abandonen el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones con el consiguiente menoscabo del principio de solidaridad al no contribuir al pilar solidario de este régimen⁸¹⁵. La tasa de cotización de los

⁸¹¹ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y H. CONTE-GRAND, ALFREDO “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”. Op. Cit., pág. 44.

⁸¹² ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. Op. Cit. Pág. 21.

⁸¹³ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 17. Op. Cit. Pág. 40 y 52.

⁸¹⁴ SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 12. Op. Cit. Pág. 10.

⁸¹⁵ OIT, *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. Op. Cit. Pág. 38. Este Informe, y particularmente esta última conclusión son duramente contestadas por la COORDINADORA DE CAJAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL PARA PROFESIONALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA en su documento, *Reflexiones acerca del informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, denominado “Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis”, con exclusiva referencia a los sistemas para profesionales*. Op. Cit., y la referencia a las implicaciones del principio de solidaridad en pág. 5 y ss.

trabajadores independientes incluidos en el Sistema Integrado de Seguridad Social, tanto en el Régimen General como en el del Monotributo, es de un 37%, (año 2.006)⁸¹⁶.

En Uruguay, el número de trabajadores autónomos afiliados al sistema de seguridad social se ha mantenido constante desde 1.990, con una pequeña reducción a principios de siglo, que se ha ido recuperando. La introducción del nuevo sistema ha coincidido con una reducción de la cobertura de los trabajadores independientes de un 65% a un 59% entre 1.995 y el 2.000⁸¹⁷. En el año 2.006 estaban afiliados al Banco de Previsión Social 178.872 trabajadores autónomos (trabajadores autónomos y empresarios) y 909.969 trabajadores dependientes⁸¹⁸. El Sistema de Ahorro Previsional está integrado por 763.351 trabajadores, de los cuales cotizan regularmente 453.272 (un 59,38%)⁸¹⁹, y, aunque sería interesante segregar esta cifra entre las categorías de trabajadores dependientes e independientes, los organismos encargados de la gestión del sistema no publican estadísticas oficiales sobre esta tipología de trabajadores que nos permitan evaluar el grado de participación de los autónomos en el pilar capitalizado.

El desarrollo de acciones que faciliten la integración en el sistema de estos trabajadores está dificultado por la heterogeneidad de las personas que se engloban dentro de esta categoría. Estos trabajadores no pueden ser caracterizados por su nivel de rentas ya que manifiestan un mayor poder adquisitivo en términos globales que los trabajadores en relación de dependencia, fundamentalmente debido a que quedan subsumidos en este sector los empresarios que elevan el promedio de ingresos. El nivel de rentas es un factor determinante de la participación en el sistema de estos trabajadores ya que los trabajadores independientes afiliados y que realizan cotizaciones regulares al régimen de pensiones son los que presentan mayores ingresos⁸²⁰. La OIT

⁸¹⁶ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA. *Los trabajadores independientes y la Seguridad Social*. Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. N° 4. Buenos Aires. Noviembre, 2.007. Pág. 127.

⁸¹⁷ ALBERTO ARENAS DE MESA y FABIO M. BERTRANOU “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?” Op. Cit. Pág.403.

⁸¹⁸ BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY. Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico 2.007*. Pág.31. Documento disponible en www.bpes.gub.uy.

⁸¹⁹ BANCO CENTRAL DE URUGUAY. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. N° 46. Diciembre, 2.007. Pág. 75. Documento disponible en www.bcu.gub.uy.

⁸²⁰ Datos de OIT. “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. *OIT Notas. Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones en Chile*. N° 1, marzo, 2.006. Pág.2

distingue tres subgrupos dentro de la categoría general de trabajadores independientes: trabajadores profesionales y técnicos de altos ingresos, trabajadores de ingresos bajos y trabajadores esporádicos de menores ingresos⁸²¹. Cada uno de estos subgrupos presenta unas características singulares que requieren un tratamiento diferenciador.

Argentina ha tratado de atender a las diferentes características que definen los diversos subgrupos de trabajadores independientes mediante la creación de regímenes específicos que tratan de dar una cobertura legal adaptada a sus singularidades⁸²²:

En el Régimen General quedan integrados los trabajadores autónomos que ejerzan las actividades de mayor capacitación y generan más ingresos: la administración de empresas y sociedades, el ejercicio de profesiones universitarias regladas, los corredores de seguros y los que ejerzan cualquier otra actividad lucrativa. La cotización a este régimen varía según la capacidad contributiva, esto es, los ingresos brutos anuales y la actividad desempeñada según las categorías establecidas para el Impuesto al Valor Agregado (Decreto N° 1.866/06).

En el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, denominado Monotributo, quedan integrados los pequeños contribuyentes, que la Ley N° 24.977 define como las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas. Se consideran pequeños contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares, siempre y cuando tengan un máximo de tres socios. Los ingresos brutos y la superficie afectada a la actividad no pueden superar los límites máximos legalmente

y 3, que refleja los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, (CASEN) 2.003. La misma tendencia se refleja en la Encuesta CASEN 2.006.

⁸²¹ OIT. “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. *OIT Notas. Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones en Chile*. N° 1. Op. Cit. Pág. 3.

⁸²² MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA. *Los trabajadores independientes y la Seguridad Social*. Op. Cit. Pág. 37-74. En 1.998 se creó el Régimen de Monotributo al que posteriormente se añadió la prestación de salud de manera optativa y finalmente, en forma obligatoria con la promulgación de la Ley N°. 25.865 de 2.004. La creación del régimen de monotributo produjo una reducción de aproximadamente 50% de cotizantes en el régimen general de trabajadores autónomos. Desde 2000 la totalidad del monto ingresado por monotributo previsional se destina íntegramente al sistema de reparto. OIT. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE ARGENTINA. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1.990-2.003*. Santiago de Chile, OIT, 2.005. Pág. 101 y 124.

previstos. El régimen del Monotributo consiste en un régimen tributario integrado y simplificado que comprende el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y las cotizaciones al sistema de seguridad social. También, al igual que el Régimen General cubre la asistencia sanitaria. Las cotizaciones realizadas a través del Monotributo se destinan al Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El importe del pago integrado varía en función del tipo de actividad, los ingresos brutos y las magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida).

El Régimen de Monotributo tiene dos especialidades: el Monotributo Eventual y el Monotributo Social.

El Monotributo Eventual integra a aquellas personas cuya actividad se desarrolla de forma ocasional y cuyos ingresos brutos anuales no superan un determinado límite. Cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte, pero únicamente ofrece asistencia sanitaria a los beneficiarios de una prestación del sistema de seguridad social. Los trabajadores pertenecientes al Monotributo Eventual están exentos del pago correspondiente al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre el Valor Agregado, y únicamente tienen que cotizar al Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones por el 5% de los ingresos brutos.

Los pequeños contribuyentes que acrediten vulnerabilidad social pueden encuadrarse en el Monotributo Social, previa inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Social y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto N° 189/04). Están exentos del pago de impuestos y cotizaciones del sistema de seguridad social y únicamente tienen que realizar las aportaciones relativas a la asistencia sanitarias con una reducción del 50%. Ofrece cobertura de vejez, muerte e invalidez y asistencia sanitaria.

Las necesidades y condiciones de los trabajadores de ingresos bajos y esporádicos encajan difícilmente con el funcionamiento de la financiación capitalizada del régimen de pensiones. La primera dificultad para lograr tanto su afiliación como su cotización efectiva surge respecto a su relación con las Administradoras de Fondos de

Pensiones que no encontrarán incentivos económicos suficientes para gestionar sus cuentas de ahorro. La complejidad de la incorporación de estos trabajadores también se manifiesta con los de mayor nivel de renta ya que, aún cuando las Administradoras pudieran obtener de ellos comisiones similares a las de los dependientes, los autónomos tienen mayores posibilidades de manipular su nivel de ingresos declarados⁸²³ y, por tanto, de plantear estrategias de cotización que les permitan excluir una parte de sus ingresos de la fiscalización del sistema. La incorporación de los trabajadores autónomos es más compleja en los regímenes capitalizados que en los de reparto ya que en éstos el comportamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones es determinante del funcionamiento del régimen y esta actuación viene condicionada por el logro de los objetivos económicos empresariales de estas entidades. La menor rentabilidad que pueden obtener de los trabajadores autónomos marca la política de marketing de las Administradoras que no considerarán prioritaria la afiliación de estos trabajadores⁸²⁴.

La falta de obligatoriedad en la afiliación motiva a los trabajadores por cuenta propia de mayores recursos económicos a demandar del mercado nuevos productos financieros para encauzar su ahorro que escapen totalmente del sistema de seguridad social⁸²⁵. Es el caso del seguro de vida con ahorro que incluye una renta vitalicia para

⁸²³ Resulta interesante contrastar el nivel de rentas de los trabajadores independientes chilenos con los ingresos imposables declarados para cotizar al régimen de pensiones. Aún cuando en todos los percentiles de ingresos, excepto en el tramo constituido por los de menor nivel de renta, los trabajadores autónomos manifiestan un mayor volumen de ingresos, en todos los tramos los independientes declaran obtener menores rentas del trabajo que los dependientes según revelan las estadísticas proporcionadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, (SAFP). Gobierno de Chile *Boletín Estadístico* N° 200. Septiembre- Octubre, 2.007. Pág. 57. Por otro lado, existe una alta concentración de ingresos declarados por esta categoría de trabajadores en torno al ingreso mínimo. IGLESIAS, AUGUSTO y PAREDES, RICARDO. *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP*. SAFP, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 26-27.

⁸²⁴ WALTER SCHULTHESS y GUSTAVO DEMARCO, incluso creen ver una política deliberada de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en el escaso crecimiento de la cobertura de los trabajadores independientes, derivada de los escasos incentivos para afiliar a estos trabajadores ya que presentan una mayor incidencia del fraude y evasión de cotizaciones, en *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Op. Cit. Pág. 20.

⁸²⁵ Como señalan GILL, INDERMIT; PACKARD, TRUMAN; PUGATCH, TODD; YERMO, JUAN. “Reflexiones a la Seguridad Social en América Latina”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 58, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.005. Pág. 87, estos trabajadores previeron diversificar las fuentes de ingresos de su jubilación y, para ello, buscan configurar su ahorro a través de medios alternativos.

sobrevivientes ofrecido a los trabajadores autónomos chilenos⁸²⁶. Se trata de un producto basado en un régimen de beneficios definidos que goza de una gran flexibilidad lo que hace que pueda acomodarse a las especiales circunstancias de estos trabajadores. Otros productos financieros, (productos como el de MetLife, que ofrece en Chile un seguro de vida y de ahorro, comercializado como Futuro Seguro Flexible), que conjugan un seguro de vida y un plan de ahorro presentan indudables ventajas sobre las cuentas de ahorro del régimen de pensiones al incorporar garantías de rentabilidad, flexibilización de las cuotas, mayor posibilidades de inversión en diferentes fondos y, quizá lo más interesante para el trabajador autónomo, permiten realizar rescates parciales del capital acumulado. En todo caso, la participación voluntaria en el sistema es un factor determinante de la baja cobertura, de forma similar a la poca contribución al pilar de ahorro voluntario que presentan los trabajadores afiliados al régimen de capitalización, así, en Chile, únicamente el 13% de los afiliados declara haber destinado pagos al ahorro voluntario⁸²⁷.

Los diferentes regímenes capitalizados han tratado de facilitar la entrada voluntaria de los trabajadores por cuenta propia a través de la adaptación de la normativa a sus especiales características. El régimen chileno flexibiliza las condiciones de rescate de los fondos acumulados por los trabajadores autónomos que han optado por participar en el sistema. Anualmente, todos los afiliados pueden realizar cuatro retiros de libre disposición con cargo a su cuenta de ahorro voluntario y a los autónomos se les permite traspasar mensualmente fondos de su cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual para cubrir las cotizaciones correspondientes (Art. 21 del D. 3.500). En el sistema peruano, la ley no determina una cotización fija para los trabajadores independientes que participen de manera voluntaria en el Sistema Privado de Pensiones, sino que será el propio trabajador el que negocie con la Administradora de Fondos de Pensiones la frecuencia y cuantía de sus cotizaciones.

La extensión de la cobertura a estos trabajadores pasa por incorporarlos de forma obligatoria al sistema y esta ha sido la opción de la última reforma previsional chilena.

⁸²⁶ YERMO, JUAN. “Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación”. Op. Cit. Pág 96.

⁸²⁷ BRAVO, DAVID. *Análisis y principales resultados. Primera encuesta de protección social (Historia Laboral y Seguridad Social, 2.002)*. Op. Cit. Pág. 28.

Se necesita compeler a los trabajadores independientes a destinar parte de sus rentas a financiar la jubilación ya que, en caso contrario, éstos van a inclinarse por invertir su renta disponible en su actividad económica o la van a destinar a financiar las actuales necesidades personales y familiares antes que comprometerla en instrumentos financieros que no pueden hacer líquidos hasta el momento de la jubilación lo que les va a reportar beneficios a corto plazo. Ahora bien, la imposición de la afiliación obligatoria a estos trabajadores no está exenta de críticas, así, se desconfía de la eficacia práctica de esta medida por la falta de mecanismos eficientes de control de la afiliación y del fraude en el pago de las cotizaciones, la inestabilidad en el empleo y el bajo nivel de ingresos de muchos de estos trabajadores⁸²⁸, a lo que se une la más que probable oposición de los trabajadores independientes al ver mermado sus ingresos netos por la imposición de estas nuevas cotizaciones⁸²⁹. Incluso la Organización Internacional del Trabajo cuestiona la afiliación obligatoria de los trabajadores por cuenta ajena de menor capacidad adquisitiva, entendiendo que al no tener posibilidad de cumplir con estas obligaciones podría confinarles en la marginalidad, y propone que estos trabajadores sean protegidos por programas de naturaleza no contributiva financiados con impuestos o mediante la creación de un fondo solidario en cuya financiación participen los trabajadores de mayores ingresos⁸³⁰.

La incorporación efectiva de los trabajadores por cuenta propia al sistema de seguridad social requiere medidas heterogéneas que tengan en cuenta sus características singulares. Dentro del marco general de medidas de apoyo a este colectivo, habrá que coordinar las políticas fiscales y sociales a la adaptación del sistema de seguridad social a sus necesidades, tales como facilitar el acceso a créditos vinculados con su actividad productiva para que al tener acceso a una mayor liquidez no se vean empujados a sacrificar su ahorro. Con el mismo fin de conseguir mayor liquidez, especialmente en episodios de crisis en la actividad de estos trabajadores, aparecen propuestas de flexibilización de las posibilidades de rescate de parte de los fondos acumulados en las

⁸²⁸ MESA-LAGO, CARMELO. “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. Op. Cit. Pág. 66.

⁸²⁹ ACUÑA, RODRIGO; IGLESIAS, AUGUSTO. “Chile’s pension reform after 20 years”. World Bank, Social Protection Unit. Human Development Network. *Working Paper* N° 0129. Diciembre, 2.001. Pág. 25.

⁸³⁰ OIT. “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. *Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones*. OIT Notas, N° 1, marzo, 2.006. Pág. 4.

cuentas de ahorro individuales que proponen un mayor poder de disposición por parte de estos afiliados sobre sus fondos⁸³¹. Existen propuestas en esta materia que llegan incluso a plantear que se permita que los fondos de pensiones puedan ser utilizados como garantía de prestamos⁸³². En última instancia, este tipo de medidas, en aras de lograr una mayor afiliación, pueden distorsionar los objetivos propios de los regímenes de previsión, asimilándolos a cualquier instrumento financiero de ahorro que puedan operar en el mercado.

Otras medidas pasan por facilitar los trámites administrativos y de recaudación de las cotizaciones, así como el control del cumplimiento de las obligaciones de pago y de las situaciones de fraude y evasión de cotizaciones. En la mayoría de los sistemas latinoamericanos reformados se ha encomendado a las Administradoras de Fondos de Pensiones la gestión de la recaudación de las cotizaciones, el control de su pago y la reclamación de las cotizaciones impagadas. El escaso interés económico que las cuentas de los trabajadores autónomos pueda tener para estas entidades, unido al hecho de que es la propia declaración de ingresos la que marca su esfuerzo contributivo, puede conducir a estas entidades a comportarse con pasividad en sus actuaciones tendentes a controlar la cotización efectiva de los trabajadores independientes. Las consecuencias de la inexistencia de un organismo público o cuasi-público que gestione la recaudación del régimen aparecen con mayor fuerza en la dinámica de la participación en el sistema de estos trabajadores, ya que su mayor capacidad de manipular estratégicamente las cotizaciones les abre más posibilidades de causar derecho a la pensión mínima garantizada y a las pensiones asistenciales. Por tanto, el refuerzo, o en su caso la creación ex novo, de organismos centralizados que posibiliten una mejor gestión de la afiliación y cotización del sistema tendría efectos beneficiosos en el coste global que representa para el Estado la financiación del pilar asistencial del régimen de pensiones.

⁸³¹ Incluso la OIT considera plausible esta alternativa en OIT. “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. Op. Cit. Pág. 4. ANDRAS UTHOFF considera que uno de los factores que impiden la afiliación generalizada de los trabajadores independientes viene determinado por no poder considerar el fondo de pensiones como un seguro colateral o de desempleo. UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. Op. Cit. Pág. 14.

⁸³² Así, HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, op. Cit., pág. 467.

La estructura burocrática del sistema condiciona la eficacia de la afiliación y cotización. En Argentina, la introducción de un único documento de identificación tributaria y de seguridad social propició un aumento de la cobertura de los trabajadores independientes de 790.000 a 1.7 millones en el periodo comprendido entre 1.993 y 1.995⁸³³. En México, apenas el 1% de los cotizantes al sistema de pensiones son trabajadores autónomos. La administración mexicana exige que antes de afiliarse al sistema de pensiones se registre en Hacienda y comience a aportar al sistema de salud del Instituto Mexicano de Seguridad Social, trámites que pueden estar perjudicando la afiliación de este grupo de trabajadores⁸³⁴.

Una propuesta interesante consiste en vincular la participación en el régimen de pensiones con otras prestaciones como salud y subsidios familiares e incluso con políticas que trascienden el ámbito propio de la protección social como facilitar el acceso a créditos⁸³⁵. El acceso directo a estas prestaciones puede convertirse en un valor añadido a las ventajas de pertenecer al sistema de seguridad social. Ahora bien, para conseguir este efecto incentivador hay que ajustar el coste para el beneficiario, porque de lo contrario nos encontraríamos el resultado opuesto. Esto podría estar sucediendo en Chile, donde junto con la cotización obligatoria al régimen de pensiones los afiliados tienen que cotizar un 7% adicional para financiar su seguro de salud en FONASA o en la ISAPRE de su elección, y, por el contrario, los beneficiarios de prestaciones asistenciales, actualmente integradas en el Sistema de Pensiones Solidarias,

⁸³³ ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU, FABIO M. "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina" *World Development*, Vol. 25, N° 3, Marzo, 1.997. Oxford, Pergamon. United Kingdom. Pág. 329-348. Argentina organiza la recaudación fiscal y previsional a través de una agencia única que le permite cruzar la información como medida de control del fraude y evasión de cotizaciones e impuestos. La ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL describe el procedimiento argentino de recaudación en *El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*. Madrid, 2.002. Aunque como señalan FOX y PALMER, la gestión centralizada de las cotizaciones en Argentina no ha producido los resultados esperados ni en cuanto al coste de su administración ni sobre el control de la afiliación y cotizaciones. Al comparar el régimen de Argentina y Chile, se observa que éste último presenta mejores indicadores sobre cobertura y costes de administración. FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD "New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?" Op. Cit. Pág. 105.

⁸³⁴ En este sentido, HERNÁNDEZ LICONA, GONZALO. "Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México", CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 107. Santiago de Chile, enero de 2.001. Pág. 36.

⁸³⁵ UTHOFF, ANDRAS. "Cobertura", en *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual. Visiones de los sectores públicos y privados*. Op. Cit. Pág. 76-77.

y las personas que carezcan de ingresos tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita. En esta situación los trabajadores que puedan ocultar sus ingresos reales, y los trabajadores independientes tienen mayores posibilidades de evadir cotizaciones, consiguen un beneficio añadido al situarse extramuros del sistema⁸³⁶.

c. Suficiencia del valor de los beneficios satisfechos por el pilar capitalizado.

c. 1. La cuantía de la pensión de jubilación como indicador de la eficiencia del régimen capitalizado.

Debido a lo reciente de su implantación, estos regímenes de pensiones están todavía lejos de alcanzar la madurez, por lo que no han llegado a generar por sí mismos el volumen total de pensiones de jubilación que nos permita evaluar la suficiencia de su cuantía. A finales del año 2.007, únicamente se contabilizaban 2.252.135 beneficiarios de prestaciones de los regímenes reformados de América Latina (excluyendo a Costa Rica), de los cuales, el 64,3% eran perceptores de pensiones de jubilación⁸³⁷. Los jubilados actuales de los sistemas latinoamericanos han participado en algún periodo de su vida laboral en los anteriores regímenes, por lo que una fracción de la cuantía de la pensión se debe a los derechos conseguidos en los regímenes públicos de reparto. Estos

⁸³⁶ IGLESIAS, AUGUSTO y PAREDES, RICARDO. *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP*. Op. Cit. Pág. 38-39. En esta materia, la ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, expone varias circunstancias específicas que pudieran estar condicionando la afiliación al sistema, como el hecho de que a los trabajadores independientes chilenos se les exige una previa declaración de indigencia para que tengan derecho a la gratuidad de la asistencia y para ello se requiere que no hayan cotizado al régimen de pensiones más de doce meses en los últimos dos años y las mujeres casadas pierden el derecho al subsidio familiar que por ellas reciben sus maridos si son contratadas. ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Op. Cit. Pág. 3.

⁸³⁷ México concentra el 45% de los beneficiarios y la prestación predominante es la de jubilación en cinco países (Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú) y por fallecimiento en los cuatro restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Uruguay). ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, (AIOS), *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 18. Santiago, Chile. Diciembre de 2.007. Pág. 9, 10 y 11.

derechos generados por los anteriores regímenes públicos se hacen efectivos a través de los bonos de reconocimiento o instrumentos similares.

Las tasas de cotización que se establecieron en Chile para el régimen capitalizado fueron menores que el antiguo régimen de reparto con una doble finalidad. Por un lado, el abaratamiento de los costos laborales pretendía ser un estímulo a la contratación y, por tanto, podría ayudar a reducir la tasa de desempleo. Por otra parte, este nivel de cotización, junto con la eliminación de la contribución patronal⁸³⁸, constituyó el principal incentivo económico⁸³⁹ para que los trabajadores optaran por la afiliación al nuevo sistema. Al reducir las tasas de cotización, que cayeron del 19% al 13%⁸⁴⁰, se produjo un aumento automático de salario neto de un 11%. Este bajo nivel impositivo, muy por debajo de las tasas de los países de su entorno, pone en peligro la generación del capital necesario para obtener una pensión que garantice una tasa de reposición aceptable⁸⁴¹. Las proyecciones del Consejo Asesor Presidencial para la

⁸³⁸ Este sistema de eliminación de los aportes empresariales como medida de fomento de los regímenes capitalizados fue utilizado, además de en Chile, en Bolivia y en Perú. En otros países como Uruguay se redujo su cuantía. El principal efecto observable, como señala MESA-LAGO, CARMELO, es el incremento en la cuantía de las contribuciones a cargo del trabajador. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”. Op. Cit., pág. 109.

⁸³⁹ El aumento en los ingresos netos de los trabajadores fue la principal motivación para que se produjera un traspaso masivo al nuevo sistema, sólo en el primer año abandonaron las antiguas Cajas de Previsión más de un millón de afiliados. En el mismo sentido, BUSTAMANTE JERALDO, JULIO. “17 Años del sistema chileno de pensiones”. Op.Cit. Pág. 166.

⁸⁴⁰ Incluyendo las comisiones y las primas relativas a los seguros de invalidez. HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*, Op. cit. Pág. 458. JIMÉNEZ, ADOLFO. “Reflexiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° Extraordinario dedicado a la Seguridad Social. Año 2.006. Pág. 80, refleja los datos sobre evolución de la tasa de reemplazo promedio: En los años ochenta se situaba entre un mínimo del 75% y un máximo del 149%, con un promedio en torno al 100%. En los noventa, oscilaba entre el 36% y el 112%, situándose el promedio en el 75%. En la actualidad se sitúa entre un 30% y el 50%, con un promedio del 40%.

⁸⁴¹ A la misma conclusión llegan ARENAS DE MESA y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ que señalan como después de más de dos décadas de funcionamiento del régimen de pensiones y a pesar de la rentabilidad de los recursos invertidos, una importante proporción de los trabajadores no ha acumulado fondos suficientes para financiar pensiones de cuantía adecuada. ARENAS DE MESA, ALBERTO y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, HÉCTOR. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Organización Internacional del Trabajo. Santiago, Chile, 2.001. Pág. 97. CARMELO MESA-LAGO en “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, op.cit, pág. 77, compara las cuantías de

Reforma Previsional indican que, con el sistema anterior a la última reforma, dentro de 20 años únicamente la mitad de los jubilados obtendrá una pensión superior a la pensión mínima, menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, cuya cuantía actual es de 87.853 pesos chilenos mensuales, (equivalente a poco más de 120 euros mensuales) y el resto logrará una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, cuya cuantía vigente es de 44.186 pesos chilenos, (apenas 60 euros mensuales), una pensión de supervivencia o no tendrá pensión, esto es, cerca de un millón de personas tendrán que subsistir con pensiones inferiores a la mínima en el año 2.025⁸⁴². Por tanto, si tenemos en cuenta que el salario medio en Chile es de 714 dólares USA (en junio de 2.007)⁸⁴³, podemos observar como casi la mitad de los trabajadores que se jubilen bajo el régimen de capitalización chileno no llegará a alcanzar una tasa de reposición aceptable.

Las estimaciones sobre la evolución del número de ancianos beneficiarios de pensión en Argentina no son mejores que las chilenas. Las proyecciones realizadas indican que no llegarán a proteger al 50% de la población anciana en el año 2.015⁸⁴⁴. El

las prestaciones generadas por el régimen público y el régimen capitalizado chileno para concluir que la reforma no ha producido los resultados esperados en cuanto al volumen de ahorro necesario para financiar prestaciones de cuantía suficiente satisfechas por el régimen capitalizado.

⁸⁴² CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*. Op. Cit. Pág. 7. Las previsiones sobre cobertura al final del periodo de 40 años, esto es, cuando se complete la primera generación de trabajadores pertenecientes al régimen de capitalización, mantienen esta tendencia desde la creación del régimen hasta el día de hoy. A los veinte años de funcionamiento y teniendo operativos los bonos de reconocimiento, sólo el 54% de los pasivos tiene pensiones mayores a la pensión mínima de vejez. BERSTEIN, SOLANGE; LARRAÍN, GUILLERMO; PINO, FRANCISCO. "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo". SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 12, Santiago, Chile. Noviembre, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl. Pág. 15.

⁸⁴³ Según datos de ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 17, junio de 2.007. Pág. 9.

⁸⁴⁴ ROFMAN, RAFAEL. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*. Op.Cit. Pág. 4. CARLOS GRUSHKA estima que el número de beneficiarios de prestaciones del sistema continuará disminuyendo. Si en el año 2.000, el 65% de los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años recibía alguna prestación, esta cifra disminuirá al 36% en 2.025, y aumentará, aunque muy levemente, al 39% en el año 2.050. GRUSHKA, CARLOS O. "Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2.000-2.050", *Serie Estudios Especiales*, N° 14. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires. Septiembre de 2.002. Pág. 22. Proyecciones similares son expuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, que previene del aumento de la demanda de

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones requiere un mínimo de 30 años de cotizaciones para causar derecho a la Pensión Básica Universal y, en su caso, la Prestación Compensatoria, y en el año 2.001, el promedio de años cotizados por los trabajadores con edades cercanas a la de jubilación (mujeres entre 55 y 59 años y hombres entre 60 y 64) era de 23⁸⁴⁵.

La estructura salarial y el mercado laboral de estos países se convierten en un serio inconveniente para que un régimen capitalizado genere un volumen de beneficios suficiente ya que este modelo refleja las características del mercado de trabajo donde se aplica, lo que unido a la inestabilidad en el empleo, fuertemente influido por las recurrentes crisis, dificulta la formación del nivel de ahorro necesario. La inestabilidad del mercado laboral impacta con mayor fuerza en la capacidad de ahorro de las mujeres, en las que confluyen, además, otros factores, como la desigualdad salarial y su mayor esperanza de vida. En Chile, la tasa de reemplazo de una mujer que se jubile a los 65 años es de un 43% y la de un hombre con la misma historia laboral se sitúa en el 49% debido a la aplicación del coeficiente que representa las diferencias en la esperanza de vida entre géneros y supone que la mujer va a obtener una pensión inferior en, aproximadamente, el 13% a la del hombre⁸⁴⁶. A lo anterior hay que añadir que la evasión de las cotizaciones continúa siendo un problema generalizado que no ha sido resuelto, como pretendían las reformas privatizadoras, a través del establecimiento de una vinculación directa entre cotizaciones y prestaciones.

Los mecanismos para hacer efectivas las pensiones de jubilación adolecen, a su vez, de deficiencias significativas que comprometen el mantenimiento de un nivel de

programas asistenciales generado por una caída de la cobertura en la población anciana que llegará a alcanzar el 30% en un periodo de 25 años. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*. Op. Cit. Pág. 32. Similares análisis en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE ARGENTINA. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1.990-2.003*. Op. Cit. Pág. 141.

⁸⁴⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE ARGENTINA. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1.990-2.003*. Op. Cit. Pág. 141.

⁸⁴⁶ Cálculos de ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. "Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile". Op. Cit. Pág. 36.

rentas aceptable durante el periodo de jubilación. En la mayoría de los sistemas se han establecido dos procedimientos básicos para la transformación del ahorro acumulado por el trabajador durante su etapa activa en pensión de jubilación: las rentas vitalicias y los retiros programados. La primera modalidad garantiza un cierto nivel de ingresos constante y vitalicio, aquel que el beneficiario pueda financiarse con sus ahorros, a través del traspaso a una entidad aseguradora del riesgo de longevidad mediante el pago de la prima constituida por los fondos de la cuenta de ahorro individual. En la modalidad de retiro programado este riesgo es soportado únicamente por el beneficiario. Este último instrumento no incorpora el elemento de permanencia, sino que en cuanto se agoten los ahorros acumulados el beneficiario sólo recibirá la pensión mínima garantizada, y siempre y cuando el tiempo cotizado sea suficiente para causar derecho a la misma. Es importante subrayar que, excepto en el sistema chileno (mediante el mecanismo de las Unidades de Fomento), no se prevé la obligatoriedad de establecer una actualización de las rentas vitalicias mediante su vinculación a un índice determinado como la variación que sufra el IPC, o los salarios, ni cualquier otro mecanismo de actualización del valor de las pensiones. Esta falta de previsión provocará una disminución de la capacidad adquisitiva de los jubilados que les colocará en una situación de especial vulnerabilidad en épocas de recesión económica o en periodos inflacionarios.

c. 2. Alcance del nivel asistencial integrado en el régimen de pensiones.

El modelo teórico diseñado por el Banco Mundial propone un pilar asistencial que proporcione una red de seguridad mínima en la vejez a los afiliados al régimen de pensiones. La transposición de este objetivo a las diferentes regulaciones en el ámbito de América Latina ha limitado mucho su alcance ya que los beneficios ofrecidos por este primer pilar requieren amplios periodos de cotización, lo que excluye a un sector importante de los trabajadores afiliados. La implantación en este nivel del sistema de prestaciones de carácter universal que cubran a la mayor parte de la población trabajadora fue desestimada por el volumen de gasto público que conlleva, teniendo en cuenta además, que estas reformas se englobaban en una estrategia macroeconómica que tenía como principal finalidad recortar el gasto para lograr una estabilidad y equilibrio en las cuentas públicas.

La mayoría de los sistemas presentan algún instrumento que garantice unos ingresos mínimos para aquellos afiliados que acrediten una contribución regular al régimen durante su vida laboral. El principal mecanismo lo constituye la garantía de pensión mínima por la que el Estado suple la carencia de rentas de aquellos que mediante su ahorro no puedan financiar una pensión de cuantía superior al límite establecido. Otros instrumentos, como la garantía de rentabilidad mínima, actúan sobre el funcionamiento de las Administradoras de los Fondos de Pensiones y de las entidades aseguradoras que gestionen el pago de las rentas vitalicias y operará en determinados supuestos como en los casos de quiebra o insolvencia de estas entidades. La cuantía de las prestaciones ofrecidas por la garantía de pensión mínima es insuficiente, en su mayoría satisfacen tasas de reemplazo tan pequeñas que, de ser los únicos ingresos sumirían a un porcentaje importante de la población por debajo del nivel de pobreza⁸⁴⁷.

Para excluir posibilidades de manipulación estratégica dirigidas a obtener esta prestación mediante la evasión de cotizaciones se han establecido amplios periodos de carencia, (en México se requieren 24 años de cotizaciones, en Chile y Perú 20 años y en Argentina y Uruguay 30), lo que dificulta que los colectivos con carreras laborables más irregulares, especialmente las mujeres, puedan acceder a una pensión mínima y, en consecuencia, su capacidad adquisitiva en la vejez dependerá únicamente de los fondos acumulados en sus cuentas individuales, que de no resultar suficientes les convertirá en demandantes de programas de asistencia social. En Chile, las proyecciones indican que el 60% de las mujeres trabajadoras no cumplirán los 20 años exigidos para causar derecho a la garantía estatal de pensión mínima⁸⁴⁸. La implantación del nuevo sistema en Uruguay vino acompañada por el aumento del periodo previo de cotización requerido

⁸⁴⁷ En Chile la garantía de pensión mínima, a la que pueden acceder aquellos que hayan cotizado al régimen durante no menos de 20 años es equivalente al 22-25 por ciento del salario medio, cantidad que es inferior al umbral de pobreza. BEATTIE, ROGER; MCGILLIVRAY, WARREN. "Reforma de las pensiones, una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis." En *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, año 1.995. Pág. 17.

⁸⁴⁸ ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. "Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile". Op. Cit. Pág. 12.

para causar derecho a la pensión de jubilación de 30 a 35 años⁸⁴⁹, lo que ha supuesto que a los 60 años de edad, el 87% de los trabajadores no ha cubierto los 35 años requeridos, y el porcentaje de personas que no cumplían con este requisito previamente a la reforma se situaba en el 62%⁸⁵⁰, por lo que, con el régimen mixto de 1.995, la mayoría de los trabajadores se van a ver obligados a postergar su jubilación a los 70 años, edad en la que sólo se requiere haber cotizado durante 15 años.

Esta configuración no ha impedido que continúen produciéndose supuestos infracotización, incluso podemos encontrar en ella un elemento potenciador de actitudes de manipulación estratégica, mediante las que, para acceder a la garantía de pensión mínima, se declaren ingresos inferiores a los reales. En los regímenes de reparto, donde la vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones es mucho más débil, los supuestos de infracotización conllevan una pérdida de derechos futuros, y, por el contrario, en los modelos capitalizados el trabajador que no ingrese la cotización íntegra en su cuenta de ahorro individual puede utilizar la diferencia para el consumo actual o financiando un ahorro mediante otros instrumentos que proporcionen una mayor rentabilidad. No hay una pérdida directa de derechos económicos por lo que las limitaciones subjetivas a la evasión son más débiles. Este riesgo de utilización perversa de la garantía frena un posible incremento de la cuantía de la pensión mínima ya que cuantos mayores beneficios ofrezca, se incrementarán los incentivos a la manipulación estratégica de cotizaciones. Por otro lado, esta garantía también puede estar produciendo un efecto disuasorio sobre los trabajadores con carreras más irregulares y los pertenecientes al sector informal para que se incorporen como cotizantes activos al sistema, ya que si no pueden conseguir cumplir con el requisito de carencia pueden decidir no participar en absoluto. Parte de estos problemas podrían mitigarse con el establecimiento de garantías proporcionales a los años de cotización y así incentivar la permanencia activa en el sistema, de forma que la garantía de pensión mínima estuviera

⁸⁴⁹ Los art. 1 y 3 de la Ley 18.395 de octubre de 2.008 han establecido un periodo de cotización previo de 30 años, por lo que se ha recuperado el nivel de exigencia que existía en el régimen de reparto.

⁸⁵⁰ BUCHELI, MARISA; FERREIRA-COIMBRA, NATALIA; FORTEZA, ÁLVARO; ROSI, IANINA. “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quienes lo lograrían?”. CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 4. Montevideo. Enero, 2.006. Pág. 26.

conectada con el periodo real de cotización y su cuantía se vinculase con el esfuerzo contributivo del trabajador⁸⁵¹.

d. Nuevas consideraciones sobre las cotizaciones sociales a partir de los resultados de la privatización: especial referencia a la problemática del sector informal

La valoración de las consecuencias económicas y laborales de las cotizaciones sociales está siendo objeto de revisión por el Banco Mundial. La estructura impositiva de la financiación del régimen de jubilación está cediendo su importancia como factor determinante de la extensión de la cobertura del sistema a favor de una mayor relevancia de las circunstancias económicas nacionales. Los últimos planteamientos del Banco Mundial matizan las teorías expuestas con anterioridad y defendidas en su informe *Envejecimiento sin crisis* y centran su atención en las deficiencias del sistema económico como fundamento de la persistencia de un gran volumen relativo del sector informal incluso en aquellos países donde han dirigido reformas estructurales de los regímenes de jubilación basadas en una financiación capitalizada de ahorro individual⁸⁵². Su análisis parte de la integración de las obligaciones sociales dentro del

⁸⁵¹ En este sentido, HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ. “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”. Op. Cit. Pág. 470. BERSTEIN, SOLANGE; LARRAÍN, GUILLERMO; PINO, FRANCISCO. “Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo”. Op. Cit. Pág. 27. BENEDOSI, LUIS, en “Cobertura” *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*, OP. Cit. Pág. 97, estima que el impacto fiscal de esta medida no sería importante si se coordinase con una limitación del alcance de la prestación básica.

⁸⁵² Esta nueva valoración de la importancia de las cotizaciones sociales en la extensión del sector informal aparece en BANCO MUNDIAL, “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer Note*, Washington, 2.000, pág. 1-2, donde se afirma que “no existen pruebas empíricas que sugieran que la naturaleza del sistema de pensiones tiene algo más que un impacto tangencial sobre la posibilidad de que los individuos participen. Esto refuerza la hipótesis de que entran en juego otros elementos y de que la participación en los sistemas de pensiones debe considerarse en el contexto de factores subyacentes que determinan el tamaño del sector informal (...). Es probable que los elementos que influyen en el sector informal determinen el grado de cobertura de las pensiones.” Apoyan esta argumentación ROFMAN, RAFAEL; CARRANZA, ELIANA. “Social security coverage in Latin America”. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, N° 0523, The World Bank, Social Protection Unit. Washington DC. Mayo, 2.005. Pág. 3.

conjunto de la regulación fiscal, laboral y administrativa con la finalidad de cuantificar los costes globales que deben soportar los empresarios y trabajadores autónomos por pertenecer a la economía formal. Las barreras impuestas por el marco económico a muchos pequeños empresarios hacen que les sea prácticamente inasumible el coste de mantenerse en la economía formal. Se estima que en América Latina el coste promedio de entrada en el sector formal, exceptuados los de mantenimiento, equivale al diez por ciento de los beneficios anuales de la empresa y que el tiempo medio necesario para culminar el proceso es aproximadamente de un año⁸⁵³. A su vez, el coste de las obligaciones en seguridad social para los pequeños empresarios supone el 20% de los gastos operativos⁸⁵⁴.

Mientras los factores socioeconómicos que determinan el volumen del sector informal se mantengan, no podrán observarse los efectos positivos en la cobertura de la implantación de una financiación capitalizada en los regímenes de pensiones de jubilación⁸⁵⁵, ya que existe una correlación directa entre el nivel de informalidad del mercado de trabajo, el grado de desarrollo económico y la fase de la transición demográfica en la que se encuentre el país⁸⁵⁶. Los beneficios derivados del modelo de cuentas individuales en la extensión de la cobertura, que pudieran generarse por la

⁸⁵³ BANCO MUNDIAL “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”, Cit. Pág. 2. LOAYZA, NORMAN A. en “The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America” World Bank Policy Research Paper N° 1727, Washington, D.C., 1.997. Págs. 3-6, refleja varios estudios en los que se analizan los costes de entrada y permanencia en la economía formal en América Latina. El caso más extremo de las carencias administrativas y fiscales de estos países en el proceso seguido para la apertura de una empresa lo encontró en Lima: se tardó 10 meses en completar los trámites y en este periodo se exigió sobornos por parte de funcionarios en diez ocasiones. Los costes ascendieron a 1.037 dólares, cantidad equivalente a 32 veces el salario mínimo. Un trámite similar no supera las 4 horas en Nueva York, y por el contrario, en América Latina el tiempo medio es de 10 meses, desde 1 mes en Bolivia, Brasil y Chile hasta los dos años en Guatemala. TOKMAN, VICTOR E. también considera la organización administrativa institucional, la burocracia y el diseño normativo como factores determinantes del volumen de informalidad, en TOKMAN, VICTOR E. *De la informalidad a la modernidad*. OIT, Ginebra, 2.001. Pág. 28-29

⁸⁵⁴ WORLD BANK, *Keeping the promise of old age income security in Latin America*. Op. Cit. Pág. 78.

⁸⁵⁵ El Banco Mundial señala a la rigidez de la normativa reguladora del mercado de trabajo, los salarios mínimos y la confianza en las instituciones públicas como factores que pudieran estar impidiendo el correcto funcionamiento de la cobertura de los regímenes capitalizados, en WORLD BANK. “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer*. The World Bank, Washington DC. Septiembre, 2.001. Pág. 10.

⁸⁵⁶ UTHOFF, ANDRAS; VERA, CECILIA; RUEDI, NORA. “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”. CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 169. Santiago de Chile, febrero de 2.006. Pág. 21.

mayor vinculación entre el valor de las aportaciones y de las prestaciones y las mayores tasas de retorno en comparación con las ofrecidas por los regímenes públicos de reparto, no han sido suficientes para producir cambios significativos en el volumen del sector informal. Factores como la coyuntura económica, la vertebración administrativa, el funcionamiento de las instituciones públicas, el desarrollo del mercado de capitales,... están condicionando los resultados del régimen de ahorro individual.

De manera complementaria comienzan a identificarse elementos del modelo de cuentas individuales que dificultan la incorporación de trabajadores en el sector formal y que estarían obstaculizando los efectos positivos de la reforma previsional de carácter capitalizado sobre la extensión de la cobertura. La evaluación de los primeros resultados de las reformas basadas en cuentas de ahorro individuales evidencia una escasa participación de los trabajadores en el sistema en comparación con el tamaño de la Población Económicamente Activa, sin que se hayan materializado las expectativas sobre el efecto de las reformas en la cobertura⁸⁵⁷. Las políticas encaminadas a ampliar la el número de afiliados al sistema de seguridad social deben partir de la determinación de los sujetos a los que deben dirigirse. En los países en vías de desarrollo, donde la problemática de la cobertura es más acuciante, los factores más relevantes de exclusión vienen condicionados por el nivel de rentas de los posibles participantes en el sistema.

A su vez, existen elementos de índole social que actúan sobre la cobertura. Los regímenes latinoamericanos que se fueron implantando a lo largo del siglo XX estaban altamente fragmentados en subsistemas que integraban a los diferentes segmentos socioeconómicos y que privilegiaban a determinados grupos, los de mayor poder social, económico o político, sobre la protección ofrecida a las clases sociales menos favorecidas. Entre otras consecuencias, este deficiente diseño condicionó la cultura de la

⁸⁵⁷ Así lo reconoce El BANCO MUNDIAL en “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer Note*, Cit. y WORLD BANK, *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*. Op. Cit. Pág. 81 y ss. ROBERT HOLZMANN, TRUMAN PACKARD, JOSÉ CUESTA, en “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, Op. Cit. realizan un primer análisis de las posibles causas que pudieran explicar la tendencia alcista del sector informal bajo los regímenes de pensiones reformados y proponen unas primeras medidas para mitigar estos efectos.

participación de los trabajadores de menores ingresos que debían afiliarse en regímenes más onerosos que los diseñados para los de mayor cualificación y salario.

Los nuevos regímenes capitalizados siguen presentando una clara segmentación de la cobertura según el nivel de ingresos, con una mayor incidencia del trabajo informal entre los trabajadores que presentan un menor nivel salarial. Las necesidades financieras de las economías familiares de menor renta casan difícilmente con los regímenes capitalizados esencialmente porque a través de las cuentas de ahorro individual obligatorio se comprometen unos recursos a largo plazo sin que exista posibilidad de rescate hasta el momento de la jubilación. Las dificultades para que estos trabajadores puedan financiar sus necesidades durante la vida activa, acrecentadas por el acceso limitado a créditos, complican el desplazamiento de su consumo hacia el periodo jubilatorio⁸⁵⁸.

La revisión de los efectos de la financiación capitalizada aborda la problemática surgida por las dificultades de adaptación a este modelo de determinados sectores como son los trabajadores por cuenta propia y aquellos situados en el percentil más bajo de ingresos. Los hogares más pobres presentan una necesidad constante de liquidez que no les permite desplazar parte de sus rentas hacia la vejez mediante el ahorro, por lo que no acumulan recursos ni en las cuentas individuales pertenecientes al sistema de seguridad social ni en otros instrumentos financieros o mediante cualesquiera otras inversiones y, en el supuesto que puedan mantener una cierta capacidad de ahorro, éste se dirigirá prioritariamente a la adquisición de bienes inmuebles. En consecuencia, la red de protección facilitada por este modelo se muestra insuficiente para atender las necesidades de estos trabajadores en las situaciones en que tengan limitada su capacidad de trabajar, tanto en la vejez como en otras circunstancias como enfermedad, incapacidad, maternidad, cuidado de dependientes,... por lo que la protección social, en su sentido más amplio, ofrecida a los integrantes de estas economías domésticas queda

⁸⁵⁸ HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, en *New Ideas about old age security. Toward sustainable pension in the 21 century*. Op. Cit. Pág. 464, añaden que para estos grupos de trabajadores el riesgo de seguridad económica en la vejez queda postergado ante la mayor certidumbre de otros como la incapacidad, la enfermedad o la mortalidad.

limitada a los programas asistenciales, pertenecientes o no al sistema de seguridad social, y a las transferencias de recursos intrafamiliares, lo que nos conduce a lo que la OIT denomina “paradoja de la protección”, esto es, la población menos vulnerable es a la que se le ofrece más y mejor protección social.⁸⁵⁹.

La mínima participación de los trabajadores independientes también está siendo objeto de análisis, en los que comienzan a considerarse las especiales características del empleo autónomo que dificultan su integración plena en el sistema, especialmente en lo concerniente a la irregularidad de sus ingresos y a la incertidumbre de sus rentas futuras. Tanto los trabajadores autónomos como los pequeños empresarios tienden a no comprometer su ahorro a largo plazo sino que prefieren optar por mantenerlo disponible para sufragar posibles inversiones en su negocio o para paliar los efectos de resultados financieros negativos. Las propuestas de modificación de la actual regulación parten de la convicción de que la rigidez de la estructura de las cuentas de ahorro individual, que no admite rescates del ahorro fuera de las situaciones de vejez, incapacidad laboral o muerte del afiliado, se configura como el principal factor de rechazo de estos trabajadores a su incorporación en el sistema de seguridad social.

Estos primeros análisis detectan otros elementos que pudieran estar perjudicando las expectativas de la reforma previsional en el ámbito de la cobertura, y así, se evalúa la relevancia de obtener mayor rentabilidad por dirigir la renta disponible hacia otras inversiones alternativas tanto en instrumentos financieros como en bienes raíces. Otras distorsiones son consecuencia de la gestión de las cuentas individuales realizada por las Administradoras de Fondos de Pensiones como la falta de registros de afiliados, las carencias en la información y sobre el control de las cotizaciones,...

A raíz de los primeros datos de afiliación y cotización en los regímenes reformados el Banco Mundial comienza a considerar que su modelo debe ser reforzado

⁸⁵⁹ OIT. *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*. Santiago de Chile, 2.006. Pág. 16 y 17. BERTRANOU, FABIO. “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina”, *El futuro de la previsión social en América Latina y el mundo. Ponencias del Seminario Internacional*. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004. OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 54.

para incrementar los resultados de cobertura y, con este objetivo, comienzan a proponer una serie de líneas de actuación. Las primeras medidas⁸⁶⁰ pasarían por una reforma global que incorpore tanto la regulación fiscal como la laboral⁸⁶¹, y que persiga una mayor flexibilización del mercado laboral, especialmente en lo concerniente al salario. De igual manera, se plantea la necesidad de impulsar una mayor implicación de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la captación y mantenimiento de nuevos afiliados, así como una mejora en la gestión de las cuentas individuales. La capacidad institucional de la administración del sistema de seguridad social es esencial para ampliar la cobertura, por lo que una línea principal de actuación está conformada por el desarrollo de los organismos de gestión y control de las cotizaciones y prestaciones⁸⁶². La ampliación de la cobertura presenta ventajas sociales mayores que los inconvenientes que puedan derivarse de un aumento de los costes administrativos que puedan producirse al reforzar los organismos de control de la recaudación de cotizaciones y pago de prestaciones y a medio plazo reduce las necesidades cubiertas con las prestaciones de asistencia social. Con esta finalidad, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile sugirió en su informe final que para perfeccionar la gestión de la afiliación y cotización y conseguir un mayor control sobre la cobertura del sistema, se deberían establecer mecanismos que permitiesen una administración diferenciada de las funciones de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos⁸⁶³. El proyecto no ha recogido estas propuestas y la reforma aprobada no alcanza a la gestión del pilar capitalizado.

⁸⁶⁰ Estas primeras propuestas aparecen en El BANCO MUNDIAL en “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer Note*, Cit. y HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, en “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, Op. Cit.

⁸⁶¹ Debido a que, como señala LOAYZA, NORMAN A., la presencia del sector informal es el resultado de los fallos de las instituciones políticas para proteger una eficiente economía de mercado, en “The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America”, Op. Cit. Pág. 3

⁸⁶² THOMPSON, LAWRENCE H. “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social” Op. Cit. Pág. 55. VAN GINNEKEN, WOUTER. *Extensión de la seguridad social: políticas para los países en desarrollo*. OIT. Ginebra, 2.004. Pág. 34.

⁸⁶³ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*. Op. Cit. Pág. 22

Para conseguir una mayor participación en el sistema de los trabajadores por cuenta propia se propone la posibilidad de dar un tratamiento diferenciado en la regulación de los fondos de pensiones pertenecientes a estos trabajadores, básicamente se trataría de permitir rescates de parte de los ahorros acumulados en estos fondos, aunque con la obligación de restituirlos dentro de un determinado periodo, o aceptar que estas cuentas puedan utilizarse en concepto de fianza para garantizar préstamos⁸⁶⁴. Por otro lado, para facilitar la entrada en el sistema a aquellos trabajadores con menor capacidad de ahorro, se recomienda analizar los resultados sobre la cobertura de aquellas reformas previsionales que han incorporado mecanismos de solidaridad⁸⁶⁵ como la cuota social del sistema mexicano por la que el Estado realiza aportaciones directas a las cuentas de ahorro individual⁸⁶⁶, o el Fondo de Solidaridad Pensional del sistema establecido en Colombia mediante el que se produce una redistribución de recursos desde los trabajadores con mayor nivel salarial a los que obtienen menores salarios⁸⁶⁷. Bolivia, a través de la constitución del Bonosol, estableció una prestación de carácter universal y vitalicio a partir de los 65 años de edad, la única de este tipo en la región, que por un lado instrumentaliza la financiación de la transición al nuevo sistema y, por otro, procura satisfacer una pensión mínima con el objetivo de paliar las consecuencias de la escasa participación en el régimen contributivo tanto en el número

⁸⁶⁴ HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, en “Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda”, Op. Cit. Pág. 467. ESTELLE JAMES también considera esta opción aunque subraya el riesgo de que el capital nunca sea repuesto y, en consecuencia, quede desvirtuado el objetivo principal del régimen de pensiones, en JAMES, ESTELLE. “Coverage under old age security systems and protection for the uninsured: What are the issues?” Op. Cit. Pág. 9.

⁸⁶⁵ HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág.152, recomiendan establecer programas no contributivos que proporcionen unos beneficios mínimos.

⁸⁶⁶ BANCO MUNDIAL en “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer Note*, Cit. Pág.6.

⁸⁶⁷ El Fondo de Solidaridad Pensional de Colombia fue creado por la Ley N° 100. Vienen obligados a cotizar a este Fondo aquellos trabajadores cuyos salarios mensuales sean superiores a cuatro salarios mínimos (\$US 450) por un punto adicional a la cotización general establecida en el 13,5%. Está administrado por un consorcio de entidades financieras públicas. Anualmente el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) determina los beneficiarios. Mediante este mecanismo se subsidia, de manera temporal y parcial, la cotización de parte de las cotizaciones de aquellos trabajadores cuyo salario no supere el salario mínimo y pertenezcan a alguno de los sectores protegidos como discapacitados, madres integradas en los Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, trabajadores de formas asociativas de producción,... AYALA, ULPiano; ACOSTA, OLGA LUCÍA. “Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia”, CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 118. Santiago de Chile. Abril de 2.002. Pág. 45 y ss.

de cotizantes efectivos como en la densidad de cotizaciones. El alcance del Bonosol tiene carácter transitorio ya que sólo cubre a los nacidos antes del año 1.975 y su eficacia es limitada por lo exiguo de su cuantía ya que el beneficio que ofrece es equivalente aproximadamente al 10% de los salarios o un 50% del ingreso per cápita de las personas más pobres⁸⁶⁸.

La preocupación por la baja densidad de cotizaciones y el elevado porcentaje de población trabajadora que no está participando activamente en el sistema ha constituido uno de los factores más importantes para impulsar la actual reforma del régimen chileno. Se ha optado por la construcción de un pilar solidario que instrumentalice la transferencia de recursos públicos hacia aquellos trabajadores que no han tenido la suficiente capacidad de ahorro durante su vida laboral. Mediante las prestaciones integradas en este pilar, (la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario), se pretende aumentar la tasa de reemplazo del 44% que genera el régimen actual, muy lejos del objetivo del 78% de la reforma de 1.981⁸⁶⁹, al 70% y, además se conseguiría mitigar las diferencias que presenta la cuantía de las prestaciones según el estrato de ingresos del trabajador. Las proyecciones indican que la tasa de reemplazo de los afiliados situados en la franja del 20% de menores ingresos, ascendería al 80%, superando el promedio de los beneficiarios, y la tasa de reemplazo que obtendrían las mujeres se duplicaría⁸⁷⁰.

La consideración y estudio de las necesidades y características singulares de los trabajadores excluidos del sistema de seguridad social deben constituir el referente del diseño de los instrumentos que traten de integrar a estos colectivos. La carencia de rentas suficientes para destinar una parte de ellas al pago de cotizaciones sociales, la irregularidad de los ingresos o la falta de correspondencia entre las prestaciones que ofrezca el sistema y los requerimientos propios tanto de su actividad laboral como de

⁸⁶⁸ BERTRANOU, FABIO M. “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos” en *Bienestar y Política Social*, Vol.1, N° 1. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIS) y la Universidad Iberoamericana, (UIA). México D.F. Año 2.005. Pág. 49 y 50.

⁸⁶⁹ BERSTEIN, SOLANGE; LARRAÍN, GUILLERMO; PINO, FRANCISCO. “Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo”. Op. Cit. Pág. 4 y 13.

⁸⁷⁰ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez*: Op. Cit. Pág. 29

sus circunstancias personales, exigen una reestructuración de estos modelos capitalizados con la posible inclusión de otros pilares que integren de una manera más eficaz a los trabajadores que presenten dificultades de inclusión en el pilar de ahorro individual. Se pueden plantear tres líneas básicas de actuación:

En primer lugar se puede intentar la incorporación al sistema a los trabajadores del sector informal sin realizar grandes modificaciones y manteniendo las cotizaciones y prestaciones preexistentes a través de un mayor control de la evasión y pago de las cotizaciones. Se trataría de reforzar los mecanismos de afiliación y cotización dotando a los organismos a los que se encomienden estas funciones de mayores recursos técnicos y presupuestarios y mejorando los procedimientos de reclamación de las cotizaciones impagadas y de la recuperación de las prestaciones indebidas. Como medidas básicas, que impidan fenómenos como el chileno en el que constan más mujeres afiliadas que mujeres trabajadoras, se deberían mejorar los registros de afiliación, asignar cuentas de cotización a las empresas y números de afiliación a los trabajadores, para permitir un control eficiente de las cotizaciones. Estas medidas pueden ser reforzadas con la creación de un organismo que centralizase la recaudación y la gestión de los procedimientos de reclamación y que transfiriese las cotizaciones a las entidades que el afiliado señalara como administradora de sus cuentas de ahorro. La mejora en la eficiencia de la gestión del régimen de pensiones haría disminuir las bolsas de fraude, aunque los efectos sobre la cobertura de los trabajadores del sector informal serían muy limitados.

Otra serie de líneas de actuación se centrarían en la adaptación de las cotizaciones y prestaciones a las categorías de trabajadores que han quedado excluidas de hecho del sistema de seguridad social. Entre estas medidas podemos incluir las anteriormente enunciadas que consisten en plantear una regulación más permisiva sobre los rescates del ahorro acumulado por el trabajador, y aquellas que proponen una mayor flexibilización de los requisitos de acceso a la garantía de pensión mínima. En este sentido podría considerarse una modificación del periodo de carencia establecido para optar a la pensión mínima (que se sitúa entre los 20 años de cotizaciones en Chile y Perú a los 35 en Uruguay) fijando una escala de beneficios proporcional a los años de cotización. Con este sistema se ofrecería una mejora en la protección a las personas que

ejercen su actividad laboral en los sectores más inestables y a las mujeres, que presentan una mayor irregularidad en su vida activa y, además, podría funcionar como un estímulo a la permanencia en el sistema.

Dentro de estas propuestas, que giran en torno a una mayor conciliación del funcionamiento del sistema con las necesidades específicas de los sectores de trabajadores más débiles, podría considerarse la formación de planes de ahorro colectivo. Los partícipes de estos planes quedarían restringidos a los grupos de trabajadores a los que se quisiera dotar de una mayor protección y podrían disfrutar de los mayores beneficios que produce una inversión colectiva sobre la individual. Tendrían la posibilidad de satisfacer menores costes de administración en concepto de gestión de sus cuentas ya que, al agruparse estos trabajadores, tendrían mayor fuerza negociadora para contratar con las diferentes Administradores de Fondos de Pensiones. Al quedar determinados previamente los sujetos integrados en este fondo de ahorro colectivo, puede diseñarse con mayor precisión la estructura protectora y administrativa, y, a su vez, esto permite introducir mecanismos que de manera singular, esto es, sin que sea necesario extenderlos al régimen general, puedan colaborar a ampliar la cobertura y a ofrecer un mayor nivel de protección a estos colectivos específicos. En este sentido, podría considerarse la implantación elementos que permitan un nivel básico de solidaridad entre los partícipes, que potenciaría el efecto positivo que la creación de este tipo de fondo produciría sobre el fomento de la cultura del seguro entre los trabajadores a los que va dirigido.

Por último, pueden crearse prestaciones dirigidas especialmente a los trabajadores del sector informal como la introducción de una garantía de pensión mínima de carácter universal⁸⁷¹. Esta prestación estaría financiada a través de impuestos generales y con el objetivo de ejercer un mayor control sobre el gasto público y en aras de una política redistributiva más eficiente, podría exigirse, como requisito de

⁸⁷¹ BERTRANOU considera que las prestaciones financiadas a través de recursos generales pueden ser un instrumento para complementar la cobertura del nivel contributivo y extender el desarrollo de la protección social, en BERTRANOU, FABIO M. “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos” Op. Cit. Pág. 48.

concesión, la comprobación previa de recursos⁸⁷². Estas prestaciones, por su carácter asistencial, rompen la vinculación entre el esfuerzo contributivo y los beneficios otorgados por el sistema, lo que posibilita la incorporación de los trabajadores del sector informal a un nivel básico de protección como paso previo a una participación más activa en el régimen de pensiones. Estos mecanismos pueden desarrollarse a partir de los actuales programas asistenciales, que en los cinco países con la seguridad más avanzada de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) otorgan beneficios a 8,8 millones de beneficiarios, (incluyendo las pensiones rurales brasileñas que tienen naturaleza semi-contributiva), y de éstos, un 56% corresponden a prestaciones por vejez⁸⁷³. En la integración de este nuevo pilar en la estructura del sistema habría que diseñar cuidadosamente los puntos de trasvase con los que se comunique con el nivel contributivo así como la cuantía de los beneficios que otorgue y el refuerzo de los mecanismos de control del fraude para evitar el riesgo de que los trabajadores situados en el umbral inferior de rentas sujetas a cotización o que ocupen puestos de trabajo en los que fácilmente pueda evitar el pago de impuestos y de cotizaciones, decidan evadir el pago de sus obligaciones si se sienten compensados por la posibilidad de cobro de los beneficios que generase este pilar⁸⁷⁴.

La necesidad de ampliar la cobertura de los regímenes basados en la financiación capitalizada ha impulsado un nuevo diseño del modelo teórico del régimen de pensiones del Banco Mundial. Como ha quedado expuesto en el capítulo II, B), 1. *Evaluación de la incidencia del régimen de pensiones sobre el mercado laboral*, el

⁸⁷² PALACIOS, ROBERT; SLUCHYNSKY, OLEKSIY. "Social Pension Part I: Their role in the overall pension system", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0601, World Bank, Washington DC, mayo, 2.006. Pág. 19, estiman que el coste de implantar en América Latina una pensión de carácter universal que ofrezca prestaciones equivalentes a un 15% del PIB per cápita para los mayores de 60 años supondría un promedio del 1,3% del PIB en el año 2.005, 1,4% en el 2.010 y un 2% en el año 2.025. Si se restringe el beneficio a los mayores de 65 años este coste es equivalente al 0,9% del PIB en el 2.005, 0,9% en el 2.010 y 1,4% en el 2.025. CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Op. Cit. Pág. 58, calculan que la implantación en Argentina de un beneficio universal básico financiado con recursos generales supondría un gasto equivalente al 1,5% del PIB en el año 2.005, e iría aumentando paulatinamente en consonancia con el envejecimiento demográfico hasta alcanzar el 3,7% del PIB en el año 2.050.

⁸⁷³ OIT. *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*. Op. Cit. Pág. 28.

⁸⁷⁴ McKINNON, RODDY. "Pensiones de vejez financiadas con cargo a los impuestos en países de ingresos bajos", *Evolución y tendencias: una Seguridad Social dinámica*. Foro Mundial de la Seguridad Social, 29ª Asamblea General de la AISS, asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2.007. Pág. 35-36

Banco Mundial ha presentado las ventajas teóricas de una financiación basada en la capitalización individual frente a los regímenes de reparto, en la optimización de los índices de población cubierta por el sistema de seguridad social. En el centro de sus argumentaciones se encuentra la afirmación de la necesidad de cotizaciones de mayor cuantía en estos modelos basados en el reparto y las derivaciones que el consecuente aumento del coste social presenta en el mercado laboral.

Aunque en un plano teórico los regímenes capitalizados puedan ofrecer una mayor tasa de retorno, lo que permitiría mantener las cotizaciones sociales obligatorias en un nivel más bajo y la consecuente mejora de los índices de cobertura, estas argumentaciones obvian la relevancia de la obligatoriedad de este modelo de cumplir con criterios actuariales. Por el contrario, los regímenes de reparto presentan una mayor flexibilidad para establecer la cuantía de las cotizaciones, sin perjuicio de que el valor de las cotizaciones cubra las obligaciones actuales de pago del sistema. Teniendo en cuenta la mayor capacidad de adaptación de este último modelo de financiación, resulta más complejo incorporar a los trabajadores del sector informal en un régimen capitalizado de cotizaciones definidas que en uno público de reparto. Para facilitar la entrada de los trabajadores de menor nivel de rentas, la financiación basada en el reparto permite reducir las cotizaciones en una primera etapa e ir subiéndolas paulatinamente⁸⁷⁵. Esta medida, que habría de ser acompañada por otras que tengan por objetivo reforzar la vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones⁸⁷⁶, puede ser

⁸⁷⁵ Acciones de este tipo están manifestando resultados positivos. En Túnez se consiguió aumentar la cobertura del sistema mediante la flexibilización de las condiciones de elegibilidad de las prestaciones y la fijación de tasas de cotización menores para pequeños campesinos, pescadores y artesanos. En Filipinas se está estableciendo un mecanismo innovador para tratar de incorporar a los trabajadores más desfavorecidos que se encuentran inmersos en el sector informal. Estos trabajadores pueden depositar ingresos en efectivo en el Banco de Ahorro de Filipinas, (PSBank), y en el Banco de Desarrollo de Filipinas, (DBP). Cuando el valor de sus aportaciones es equivalente a una cotización mensual se transfiere al Instituto de Seguridad Social. McKINNON, RODDY. "Extensión de la cobertura y fortalecimiento de la seguridad", *Evolución y tendencias de la seguridad social, 2.001-2.004*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2.005. Pág. 16.

⁸⁷⁶ Medidas encaminadas a posibilitar la *auto responsabilidad* en el acceso a las diferentes prestaciones van a tener un efecto inductor sobre los trabajadores del sistema informal para su integración de forma efectiva en el sistema, como tomar en consideración toda la vida laboral del trabajador, que aparte de los efectos en la equidad de las prestaciones, refuerza la implicación del trabajador. De esta manera, será el propio trabajador el que presione a las empresas a cotizar por él durante toda su vida activa. Este resultado también se obtiene con el establecimiento de un régimen de Cotizaciones Definidas Teóricas ya que uno de las

tomada en un régimen de reparto ya que estos trabajadores adquirirán derechos a largo plazo y cuando haya que soportar el pago de sus prestaciones se habrá conseguido incorporar un número de cotizantes suficientes para afrontar la carga de las nuevas pensiones. Por el contrario, los regímenes capitalizados están sujetos a un equilibrio actuarial que les obliga a que, en todo momento, los ingresos por cuotas se ajusten a las obligaciones futuras de pago, lo que impediría utilizar mecanismos similares incentivos de la incorporación de trabajadores del sector informal. En estos sistemas, los nuevos afiliados tienen que satisfacer las cotizaciones generales desde el primer momento, lo que conlleva una presión impositiva inasumible para un segmento importante de trabajadores. Esta mayor adaptabilidad del modelo de reparto a las circunstancias específicas de los trabajadores de menores ingresos junto a los elementos de solidaridad que le caracteriza, va a servir de base argumental al Banco Mundial para introducir en su modelo un nuevo nivel estructurado mediante este esquema de financiación que promueva la extensión de la cobertura del régimen de pensiones a toda la población trabajadora.

características esenciales de este sistema es que se contabilizan (virtualmente) todas las aportaciones de cada trabajador. Hay una vinculación directa entre lo aportado y la prestación recibida y, por tanto, una desmotivación directa al fraude.

IV. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PILARES MÚLTIPLES DEL BANCO MUNDIAL : SU CONVERGENCIA CON EL MODELO PROPUESTO POR LA OIT.

B. CONSIDERACIONES CRÍTICAS A LA FINANCIACIÓN CAPITALIZADA.

El debate entre la financiación capitalizada y el reparto se circunscribe en uno más amplio en el que sirven como vías argumentales la ideología socioeconómica y el papel que cada tendencia doctrinal designe al Estado⁸⁷⁷.

Existen multitud de aspectos sometidos a análisis y evaluación, pero sin ánimo de ser exhaustivos podemos destacar las líneas básicas de confrontación al modelo capitalizado, que giran en torno a la necesidad de cambio, al alcance social de los elementos redistributivos de los regímenes de pensiones y sus derivaciones económicas, incluyendo la perspectiva de género y su impacto en el mercado laboral y en el desarrollo económico.

La influencia en modelo del Banco Mundial de esta visión crítica se puede observar en la evolución de su propuesta en la que paulatinamente se está dando entrada a otros pilares que permitan incorporar elementos de solidaridad y una redistribución más equitativa de los recursos públicos.

Por otro lado, organizaciones internacionales como la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que en un primer momento rechazaron cualquier postulado privatizador, han ido asumiendo argumentaciones que avalan la necesidad de introducir modificaciones en los esquemas de los sistemas de seguridad social basados en el régimen de reparto que permitan reforzar su estructura financiera y, para ello, proponen flexibilizar los criterios de entrada en el sistema de mecanismos privados de ahorro.

⁸⁷⁷ GONZALO GONZÁLEZ, BERNARDO. “La coordinación europea de las pensiones de seguridad social” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 649, pone de manifiesto la vinculación entre el neoliberalismo globalizador y la política de protección social.

1. Vulnerabilidad de los modelos de financiación de los regímenes de pensiones de jubilación derivada del incremento de las tasas de dependencia.

a. El equilibrio financiero de los sistemas públicos de reparto.

a. 1. La extensión de la población ocupada como garantía del equilibrio financiero del sistema público

Las teorías que defienden la capitalización de las pensiones se construyen a partir de la aseveración de que los regímenes de reparto no van a ser capaces de soportar las tasas de dependencia venideras, por lo que concluyen que la última salvaguarda de la protección social pasa por la capitalización de las pensiones y su gestión privada. El argumento del que parten sus hipótesis se basa en que todos los parámetros que influyen en la configuración de los sistemas de jubilación permanecerán constantes a largo plazo, excepción hecha de las tasas de dependencia, esto es, no tienen en cuenta las variaciones en la productividad nacional, el tiempo efectivo de trabajo a lo largo de toda la vida laboral, la tasa de rentabilidad del capital,...

Lo cierto es que la evolución de estas variables en los próximos decenios adolece de una gran incertidumbre, e incluso las más predecibles a medio y largo plazo están sujetos a la variación de factores que impiden su determinación exacta, como ocurre con el impacto de la estructura demográfica en las tasas de dependencia del sistema de seguridad social. En este caso, los resultados de las proyecciones del índice de natalidad y mortalidad pueden sufrir desviaciones importantes ya que la tasa de dependencia que se desprenda de la estructura demográfica estará condicionada por la evolución de la inmigración⁸⁷⁸, que tendrá una influencia variable en la financiación de

⁸⁷⁸ Aunque, como acertadamente señala MONTTOYA MELGAR, ALFREDO, la inmigración aceptable y justificada para compensar la evolución demográfica europea será aquella sujeta a la ley ya que “la inmigración constituye un bien cuando se ajusta a las previsiones y necesidades del país de recepción, expresadas formalmente a través del correspondiente marco normativo, fuera de éste, la inmigración pasa a ser un hecho social y económicamente perturbador”

la seguridad social dependiendo de los derechos económicos que se reconozcan a los trabajadores inmigrantes⁸⁷⁹. Los demás factores también influirán en el resultado financiero del sistema, como así sucede si se consigue una productividad positiva y sostenida que proporcione unos mayores ingresos por cotizaciones manteniendo en el mismo nivel las tasas de cotización.

La Organización Internacional del Trabajo recoge este planteamiento y presenta un análisis de la viabilidad financiera de los regímenes de reparto basada en la variación de una serie de parámetros que condicionan los resultados económicos finales. En el núcleo de su argumentación se encuentra la valoración de la influencia de varios elementos que inciden en la evolución de la tasa de dependencia, en especial la edad de acceso a la pensión de jubilación y las tasas de población activa. La modificación de estos elementos influye directamente en la relación entre la población ocupada, esto es, los cotizantes al sistema, y los beneficiarios de pensiones de jubilación, y puede permitir la adaptación de las tasas de dependencia a la capacidad financiera del sistema.

MONTOYA MELGAR, ALFREDO. *El empleo ilegal de los inmigrantes*. Cuadernos Civitas. Thompson Civitas. Madrid. 2.007. Pág. 14.

⁸⁷⁹ En este sentido, THOMPSON, LAWRENCE H. “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social”. Op. Cit. Pág. 58. DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL. *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Editorial Comares, Granada, 2.006. Pág. 430-431.

CUADRO 18: Tasas de cotización en 2.035, en el marco de escenarios alternativos.

	Francia	Alemania	EEUU	Italia
1.995. Nivel de base	42,9	38,3	36,2	47,2
2.035. Sin cambios	50,8	48,9	44,3	58,2
2.035. Elevar la edad de jubilación para los hombres	44,6	42,1	40,8	49,5
2.035. Aumento de participación femenina	46,5	44,7	43,4	47,8
2.035. Ambas medidas	40,5	38,2	39,9	39,9
2,035 Ambas medidas y tasas de reemplazo inferiores	38	35,7	37,4	37,4

Fuente: Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo⁸⁸⁰.

Según estas proyecciones⁸⁸¹ no es necesario reemplazar el régimen de reparto por el de capitalización siempre y cuando se tomen las medidas necesarias que posibiliten a estos sistemas adaptarse a las nuevas circunstancias. Si se eleva la edad de jubilación, se promueve el empleo entre las mujeres y se reduce la tasa de reemplazo de las pensiones, el sistema de seguridad social público es financieramente viable. En el cuadro 18 figuran las tasas de cotización necesarias para mantener el equilibrio presupuestario del sistema de reparto de varios países industrializados en varios escenarios alternativos según los cálculos realizados por la Organización Internacional del Trabajo. La tasa de reemplazo de los ingresos aplicada al nivel de base es de un 60% sobre el Producto Interior Bruto estimado por cada trabajador. Para hallar las tasas de dependencia y, por tanto, la cotización necesaria para mantener el nivel de prestaciones, en este estudio se ha tenido en cuenta a todos los dependientes y no sólo a los ancianos,

⁸⁸⁰ GILLION, COLIN. “Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Volumen 53, nº 1, año 2.000. Pág. 60-61.

⁸⁸¹ Este estudio está descrito en COLIN GILLION. “Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT” Op. Cit. Pág. 41-71.

considerando que en la mayoría de los países desarrollados sólo está activamente empleada la mitad de la población⁸⁸². Se han incluido los desempleados, las mujeres sin actividad laboral, los trabajadores jóvenes que se incorporan a un trabajo a tiempo completo al finalizar sus estudios universitarios, menores de edad,.. ya que todos estos grupos necesitan ser económicamente sostenidos con los ingresos de la población activa y por tanto, las tasas de cotización que figuran en este cuadro se corresponden con los importes necesarios para sostener a toda la población sin ingresos derivados del trabajo y no sólo a los pensionistas.

Como se puede observar en este gráfico, si no hay modificaciones en los parámetros de los sistemas se llegará a unas tasas impositivas difícilmente asumibles. En el año 2.035, si no se toman medidas de ningún tipo, los trabajadores tendrán que aportar de sus ingresos para el sostenimiento de los dependientes un 50,8% en Francia, un 48,9% en Alemania, 44,3% en EEUU y un 58,2% en Italia.

La OIT propone una modificación global de todos los factores que condicionan el gasto derivado de las pensiones de jubilación ya que no parece suficiente reformar únicamente alguno de los parámetros⁸⁸³, con el objetivo de contrarrestar los efectos del incremento de las tasas de dependencia sin eliminar el régimen de reparto como mecanismo esencial de la financiación del sistema de seguridad social.

Para mantener en un nivel social y económicamente aceptable las tasas de cotización necesarias para sostener el aumento del gasto en pensiones, éste tiene que ser repartido entre una base más amplia, esto es, habría que actuar sobre la extensión de la población ocupada a través de dos líneas de acción básicas: la elevación de la edad de

⁸⁸² COLIN GILLION. "Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT" Op. Cit. Pág. 59.

⁸⁸³ Los países que se enfrentan a la reforma de las pensiones suelen optar por una de las siguientes medidas, que resume THOMPSON, LAWRENCE H. en "Principios de financiación de las pensiones de seguridad social." *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Volumen 49, Nº 3, Año 1.996, Pág. 58. "Elevar la edad de jubilación, para disminuir la tasa de la población jubilada en relación con el total de habitantes. Recortar las prestaciones de jubilación suponiendo que con ello se reducirá el consumo medio de los inactivos en relación al consumo medio del resto de la población. También se pueden seguir determinadas políticas macroeconómicas, al menos en parte, con la esperanza de que disminuirán la carga relativa del sostenimiento de los jubilados. Se cuentan entre ellas las destinadas a incrementar la tasa de crecimiento de la economía y las orientadas a ampliar la población de personas en edad de trabajar."

jubilación y la promoción de la participación femenina en la fuerza laboral. La flexibilización de la edad de jubilación aparece como uno de los ejes fundamentales de adaptación de las “edades del sistema” a las de la actual estructura demográfica, y que permite, complementariamente, dar cabida a la libertad individual en la elección del momento definitivo de la actividad laboral. Esta medida requiere el establecimiento de mecanismos de ajuste que eliminen los efectos penalizadores en la cuantía de la pensión de la permanencia en activo, incluso en los supuestos de jubilación tardía, y de las fórmulas que posibiliten el cobro parcial de la pensión⁸⁸⁴. La incorporación de la mujer al trabajo, además de las indudables ventajas sociales que presenta, tiene dos efectos inmediatos: reduce la relación pensionistas/ trabajadores y, por otro lado, aumenta el nivel de ingresos del sistema.

En este estudio de la OIT se propone una bajada de la tasa de reemplazo de la pensión de jubilación a un 54% de las rentas del trabajo, que se compensaría a través de la introducción de un pequeño pilar basado en la capitalización complementario al de reparto⁸⁸⁵. Este pilar capitalizado puede basarse en cotizaciones obligatorias (como el modelo establecido en Suecia) o voluntarias (como la reforma implantada en Alemania).

Estos análisis condicionan la suficiencia financiera de los regímenes de reparto a la extensión del volumen de la población activa cubierta por el sistema. En los países industrializados no existen apenas sectores excluidos de la afiliación obligatoria al sistema de seguridad social por lo que la incorporación de nuevos cotizantes, especialmente mujeres⁸⁸⁶, está condicionada por las posibilidades que brinden los

⁸⁸⁴ “Desde fines de la década de 1.970, un número creciente de países, sobre todo Suecia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania y Austria introdujeron sucesivamente esa posibilidad en su legislación, a fin de evitar el traumatismo del cese súbito de la actividad profesional y de contribuir a la prevención del envejecimiento.” VOIRIN, MICHEL. “Los regímenes de pensiones privados y públicos: claves para un enfoque comparativo.” Op. Cit. Pág. 113.

⁸⁸⁵ LAWRENCE H. THOMPSON en “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social”. Op. Cit. Pág. 58 considera que “una reducción de las pensiones del sector sólo reducirá la carga relativa del sostenimiento de la población si no es completamente compensada por un aumento de los ingresos de jubilación privados. Si la compensación es total, la carga de las pensiones no resulta afectada. No obstante un cambio así puede aminorar la oposición política a soportarla”.

⁸⁸⁶ Favorecer la incorporación de la mujer al mercado laboral es uno de los principales objetivos de la Agenda de Lisboa. En la Unión Europea todavía queda espacio para la expansión de la cobertura femenina. En el año 2.003, en la UE 15 la tasa de participación masculina en el mercado laboral mediaba el 78,3% y la de las mujeres el 60,8%. MUENZ, RAINER. “Ageing

factores macroeconómicos al mercado laboral. La generación de puestos de trabajo estables puede ser reforzada por la ejecución de políticas activas de empleo focalizadas en proporcionar niveles óptimos de cualificación a los trabajadores que permita tanto su rotación entre sectores productivos como su adaptación a las necesidades empresariales⁸⁸⁷. A su vez, se deberá dotar al mercado laboral de la suficiente flexibilidad para permitir una gestión del tiempo orientada a la conciliación de la vida familiar y laboral y complementariamente reducir los costes de oportunidad a los que se enfrentan las mujeres que deciden ejercer una actividad laboral⁸⁸⁸. Especialmente importante para la mujer es el establecimiento de fórmulas de jornadas flexibles que la permitan mantenerse vinculada con el trabajo durante la etapa en que mayores sean las exigencias del cuidado de dependientes, especialmente durante la primera infancia de los hijos. Los beneficios de una incorporación plena de la mujer al mercado laboral para las finanzas de la seguridad social requieren que el empleo que se le asigne sea de calidad, esto es, estable, a jornada completa y aceptablemente remunerado, para permitir el incremento del flujo de cotizaciones necesario para compensar el aumento de pensiones de jubilación derivado de las tasas de dependencia previstas⁸⁸⁹.

and demographic change in European Societies: Main trends and alternative policy options”. Op. Cit. Pág. 10

⁸⁸⁷ VAN NEYEN, ALEXANDRA expone una síntesis de las políticas activas de empleo en derecho comparado, e incide en la importancia creciente del acompañamiento a los beneficiarios de prestaciones por los positivos resultados que está obteniendo al englobar tanto la evaluación como el tratamiento individualizado de las circunstancias singulares de cada desempleado, en VAN NEYEN, ALEXANDRA. “Activación y reintegración de las personas desempleadas a través del acompañamiento a los beneficiarios de prestaciones”, *Evolución y tendencias: una Seguridad Social dinámica*. Foro Mundial de la Seguridad Social, 29ª Asamblea General de la AISS, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2.007. Pág. 21-26. POETZSCH, JOHANA “Atención personalizada: ¿La solución óptima para la integración en el trabajo? Un estudio comparativo internacional”, AISS, Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Informa Técnico* N° 6. Comisión Técnica del Seguro de Desempleo y de la Conservación del Empleo. Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2.007.

⁸⁸⁸ Se trata de políticas encaminadas a facilitar el cuidado diurno de los dependientes, escuelas públicas suficientes, políticas fiscales que compensen los gastos causados por el cuidado de los hijos, etc. HOLZMANN, R. “Demographic alternatives for aging industrial countries: increased total fertility rate, labor force participation, or immigration”. Op. Cit. Pág. 16 y 17.

⁸⁸⁹ En este sentido, SIGG, ROLAND en “A global overview on social security in the age of longevity”. Op. Cit. Pág. 7. El COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers*, (2.004-2.050). Op. Cit. Pág. 51 y 52, introduce en sus proyecciones sobre la evolución de la tasa de dependencia la variable representativa de la actividad laboral femenina para concluir señalando los efectos positivos que produce en el contexto laboral y en consecuencia, en la financiación de las pensiones.

a. 2. El alcance de los Fondos de Reserva

Los regímenes públicos de pensiones han incorporado los Fondos de Reserva como mecanismo anticíclico, que, mediante la acumulación de recursos financieros provenientes tanto de excedentes de cotizaciones como de transferencias directas del Erario Público, tratan de ofrecer una garantía de sostenibilidad del sistema a largo plazo. No obstante, el objetivo no es tanto el mantenimiento del equilibrio presupuestario del sistema durante todo el periodo deficitario como constituir una fuente más de financiación, a la que en su caso se añadiría tanto préstamos como transferencias directas de recursos públicos que cubran la diferencia entre lo recaudado en cotizaciones y lo gastado en pensiones⁸⁹⁰. La utilización de esta fórmula no requiere una reforma del sistema ni de un debate público sobre el modelo de financiación, antes al contrario, fomenta la imagen de fortaleza del sistema potenciando de esta forma la necesaria confianza de los partícipes en él, por lo que los países con regímenes de pensiones basados en el reparto han ido paulatinamente optando por constituir Fondos de Reserva.

Derivado tanto del volumen de los Fondos acumulados como de la importancia de su objetivo, resulta crucial un diseño eficaz de la gestión del fondo y de su control y auditoría, que, o bien se encomienda a la administración de seguridad social o, lo que es mucho más habitual, a un organismo independiente del sistema constituido por representantes de los trabajadores, empresarios y gobierno, sujetos a un mandato por tiempo determinado⁸⁹¹. Este organismo se encarga de diseñar la estrategia de inversiones y de designar a los auditores y actuarios que controlen las operaciones del

⁸⁹⁰ Para España, HERCE, JOSE A., en “La sostenibilidad de las pensiones en España. ¿Una demografía desfavorable o un diseño equivocado?”, *Una nueva agenda de reformas para América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, Madrid, Marzo de 2.007, Pág. 20, calcula que el Fondo de Reserva podría representar aproximadamente el 17,5% del PIB, si el superávit del sistema se destinase íntegramente a la acumulación del ahorro del Fondo, y aún así, el desequilibrio presupuestario del sistema agotaría el Fondo en el año 2.035. A partir de este año, sus proyecciones concluyen que la deuda generada por la Seguridad Social sería creciente hasta alcanzar más del 70% del PIB en el año 2.050.

⁸⁹¹ El número de miembros fluctúa entre los 3 y los 14, siendo 9 miembros lo más habitual. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA/AISS), *Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pensions*. Geneva, 2.007, ofrece esquemas comparativos y descripciones de los Fondos de Reserva de los diferentes regímenes públicos.

Fondo. La creación de un órgano independiente tiene como finalidad blindar al Fondo contra la posibilidad de su utilización por los diferentes gobiernos con fines partidistas y tratar de asegurar así que la política de inversiones del Fondo se rija por criterios económicos antes que políticos. Algunos países, como sucede en Canadá y Finlandia⁸⁹², incluso han establecido que este organismo rinda cuentas frente al Parlamento y no frente al Gobierno, sin perjuicio de la necesaria comunicación con los diferentes Ministerios afectados por la actuación del Fondo ,como el de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social.

Los Fondos de Reserva redistribuyen el riesgo demográfico entre varias generaciones. Los trabajadores actuales están derivando parte de sus cotizaciones o de sus impuestos, según sea la fuente de financiación del Fondo, a la formación de esta bolsa de ahorro, aliviando de esta forma el incremento de la carga impositiva de la siguiente generación de trabajadores. En consecuencia, la utilización de esta fórmula es coherente con el principio de solidaridad recogido por los regímenes de reparto siempre que se cumplan tres condiciones: La creación del Fondo de Reserva debe hacerse a largo plazo, para que implique al menos a dos generaciones de trabajadores/pensionistas y le permita tener fondos suficientes ya que en caso contrario coincidiría en los mismos trabajadores la carga de sostener a un mayor volumen de pensionistas con la obligación de financiar los recursos del Fondo. Es igualmente importante que la gestión de estos recursos y sus inversiones se realice respetando la necesaria transparencia y la participación de los agentes sociales⁸⁹³ ya que éstos son los que están soportando a través de sus cotizaciones e impuestos el riesgo económico derivado de la longevidad. Por último, debe ofrecerse a los trabajadores una información correcta y veraz sobre las

⁸⁹² INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA/AISS), *Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pensions*. Op. Cit. Pág. 4,8-10.

⁸⁹³ En España, la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, no atribuye competencias a los trabajadores ni a los empresarios en ninguno de los organismos que crea para su gestión y control (Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, art.6, Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, art. 7, Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, art. 8) y ni siquiera se requiere su participación para autorizar la disposición de los recursos del Fondo, (art.4). Sobre la regulación del Fondo de Reserva, vid. PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. “El Fondo de Reserva de la seguridad social ante nuevos retos: la rentabilidad económica” *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008. Pág. 511-529.

verdaderas posibilidades del Fondo de Reserva para proteger el régimen de pensiones, impidiendo, en todo caso, la utilización política de este mecanismo, teniendo en cuenta además que el contrato social intergeneracional subyacente en los regímenes de reparto implica el mantenimiento de la confianza en la viabilidad futura del sistema.

b. Capitalización y envejecimiento

La evolución demográfica no sólo afecta a los regímenes de reparto sino que también juega un papel importante en la financiación de los sistemas capitalizados⁸⁹⁴. Los ancianos, en la medida en que han dejado de producir, han de sobrevivir a partir de las transferencias de recursos que se realicen desde la población activa. Estas transferencias pueden consistir en prestaciones de los sistemas de seguridad social (que se instrumentalizarán a través del pago de las cotizaciones sociales de los trabajadores en los regímenes de reparto o mediante la compra de los activos de los jubilados por parte de los agentes financieros en los regímenes basados en la capitalización), transferencias de recursos públicos (programas de carácter asistencial) y transferencias derivadas de la propia estructura social (como aquellas ofrecidas por la familia, organizaciones no gubernamentales, etc.)⁸⁹⁵. Un aumento de la población anciana en relación con la población activa va a suponer un aumento del importe de estas transferencias y los regímenes basados en el ahorro individual no están blindados contra este fenómeno⁸⁹⁶, sino que, al igual que ocurre bajo un régimen de reparto, en un

⁸⁹⁴ REYNAUD, EMMANUEL. “Reformas previsionales en los países de la Unión Europea: Desafíos, respuestas y el proceso de reforma”. El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004. OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 36.

⁸⁹⁵ SCHULTHESS, WALTER clasifica las diferentes erogaciones destinadas a la clase pasiva en aquellas de carácter informal, las derivadas de regímenes de contribuciones obligatorias a cargo de trabajadores y empleadores y las resultantes de la venta de activos de la persona que se jubila, en “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina: una visión general”, Op. Cit. pág. 143. THOMPSON, LAWRENCE H. *Older & Wiser: the Economics of public pensions*, Urban Institute Press. Junio 1.998. Pág. 149.

⁸⁹⁶ BARR, NICHOLAS, “Reforming pensions: myths, truths and policy choices”, *IMF Working Paper* WP/00/136. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC, 2.000. Pág. 8-11. Este estudio BARR estructura sus argumentaciones contradiciendo los mitos o las ideas comúnmente aceptadas sobre los regímenes de capitalización como hiciera el Banco Mundial en su informe *Averting the Old Age Crisis* para los regímenes de reparto (ver Capítulo II. A. 1): 1. La capitalización individual soluciona la demografía adversa; 2. La única manera de

contexto de tensiones demográficas, los trabajadores deben compartir el Producto Interior Bruto con los pensionistas y cuanto más aumente la proporción de pasivos, mayor será el esfuerzo contributivo que deban soportar para sostenerlos⁸⁹⁷.

El impacto del incremento de las tasas de dependencia en los regímenes de capitalización se puede observar claramente en los dos procedimientos básicos mediante los que los trabajadores en el momento de acceder a la pensión de jubilación tienen que transformar su ahorro en pensión.

Los beneficiarios de pensiones constituidas a través de la figura de los Retiros Programados venden gradualmente sus activos ahorrados para sobrevivir. Cuando aumenta el número de personas dispuestas a jubilarse se incrementa la oferta de venta de estos activos de forma que los que pretenden jubilarse tienen que vender más barato su ahorro, y esto se traducirá en pensiones menores que las esperadas⁸⁹⁸. Si no baja el precio, los trabajadores que están en activo, al haber disminuido su número en proporción, tendrán que comprar ese ahorro más caro con lo que disminuirá la renta que tienen disponible para el consumo, con las consecuentes repercusiones macroeconómicas.

La modalidad de Rentas Vitalicias se ve afectada igualmente por la cuestión demográfica ya que el precio de esta renta depende de las circunstancias económicas del momento en el que el trabajador decide jubilarse y vende para ello sus activos. La prima

capitalizar (*prefund*) es a través de la acumulación de acciones; 3. Entre la capitalización individual y el crecimiento existe un vínculo directo; 4. La capitalización individual reduce el gasto en pensiones públicas; 5. Salvar una deuda es siempre una buena política; 6. Los regímenes de capitalización individual presentan incentivos para el mercado de trabajo. 7. Las pensiones capitalizadas diversifican el riesgo; 8. A mayores opciones, una mejora del bienestar. 9. La capitalización individual da mejores resultados si la rentabilidad real es superior al aumento del salario real. 10. Las pensiones privadas hacen que el gobierno salga del negocio previsional.

⁸⁹⁷ Como subraya BARR, NICHOLAS, “El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones”, *Temas de Economía*, nº 29, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2.002. Pág. 4, “ambos regímenes (el de reparto y el de capitalización) representan derechos sobre la producción futura y no sirven de nada a los jubilados si el país no está produciendo bienes y servicios en cantidad suficiente para hacer valer esos derechos”.

⁸⁹⁸ DOMÍNGUEZ MARTÍN, RAFAEL; PELÁEZ HERREROS, ÓSCAR. “Financiación de las pensiones de financiación en España. 1.963-2.050” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 507.

a la que tienen que hacer frente los asegurados para suscribir un plan de jubilación basado las Rentas Vitalicias va a depender tanto de la aplicación de un coeficiente representativo de esperanza de vida como del número de jubilados que decidan contratar esta modalidad. La mayor esperanza de vida tendrá su correspondiente reflejo en el mercado de rentas vitalicias ya que las pensiones que ofrezcan estos seguros tendrán que minorar su cuantía para compensar la prolongación del periodo de disfrute⁸⁹⁹. Si la demanda de estas Rentas Vitalicias es importante, lo que ocurrirá si hay muchos trabajadores dispuestos a jubilarse, el precio de la prima estará expuesto a tensiones alcistas lo que derivará en una reducción de la cuantía de las pensiones constituidas a través de este mecanismo.

En definitiva, el modelo de financiación no es concluyente para subvertir los efectos producidos por la evolución demográfica, sino que para contrarrestar las consecuencias económicas del envejecimiento será necesario, tanto en los regímenes capitalizados como en los basados en el reparto, compensar el incremento en el número de pensionistas con medidas macroeconómicas que estimulen la productividad nacional y el empleo, extender la vida activa de los trabajadores incrementando la edad real de jubilación, y con la incorporación efectiva de la mujer al mercado de trabajo en condiciones de igualdad salarial y de calidad en el empleo.

Aunque en ambas modalidades de financiación de las pensiones de jubilación la demografía juega un papel importante, la estructura de las cotizaciones definidas presenta indudables ventajas en relación a la transparencia en la repercusión del gasto derivado del envejecimiento. En un régimen basado en cotizaciones definidas, el riesgo de la longevidad se torna explícito ya que éste ha de ser computado actuarialmente tanto durante todo el periodo de acumulación de activos, (para ponderar que el nivel de ahorro acumulado en los pilares obligatorio y voluntario permita financiar una pensión de cuantía adecuada), como en el momento de contratar la modalidad de pensión correspondiente⁹⁰⁰. Por el contrario, en los regímenes de beneficios definidos esta

⁸⁹⁹ RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO; DURÁN VALVERDE, FABIO. “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido.” Op. Cit. Pág. 14, estiman que un incremento de tres años en la esperanza de vida a los 65 años, *ceteris paribus*, provoca una reducción aproximada del 9% en la relación anualidad/último salario neto devengado”.

⁹⁰⁰ Para PALMER, EDWARD no es necesario considerar la esperanza de vida hasta el momento de suscribir la correspondiente anualidad, en PALMER, EDWARD “Public policy for

transparencia se diluye, ya que para conseguir guardar el equilibrio entre los ingresos y el gasto en pensiones la presión demográfica es asumida por los cotizantes y los contribuyentes de forma confusa, entremezclándose las distintas fuentes de financiación. Las pensiones en curso de pago han de ser satisfechas en todo momento y, si el ingreso por cotizaciones no es suficiente, se ha de recurrir a otras fuentes como transferencias directas por parte del Estado, la constitución de Fondos de Reservas en la que participan tanto los excedentes por cotizaciones como las partidas que se destinan para ello en los Presupuestos Generales del Estado, la afectación al pago de pensiones de determinados impuestos,...

Esta indeterminación produce varios efectos directos. A nivel individual, se desconoce el coste de su participación en el sistema. La cuantía de sus cotizaciones va a verse afectada por la asunción de un mayor número de pensionistas⁹⁰¹, y, a su vez, participan como contribuyentes en la financiación de las transferencias estatales. A nivel colectivo, la confusión entre las fuentes de financiación dificulta el análisis sobre la equidad en la redistribución de los recursos y, por tanto, de la integración del principio de solidaridad en la estructura financiera del sistema. De esta opacidad del coste futuro del sistema pueden nacer las circunstancias necesarias para la aparición de tensiones políticas y debates interesados sobre el modelo de financiación.

La aplicación del mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas contribuye en parte a clarificar la participación relativa de las diferentes fuentes de financiación del régimen de pensiones. Aunque, al igual que sucede en un régimen de reparto articulado a través de beneficios definidos, se requiere que el monto global de los ingresos se vaya ajustando a las necesidades del sistema, los criterios actuariales que se incorporan a las cotizaciones definidas teóricas clarifican el coste individual del incremento en la longevidad al aplicar una variable representativa de la esperanza de vida. Se permite así

pensions, health and sickness insurance. Potencial lessons from Sweden to Latin America". Op. Cit. Pág. 31, pero el trabajador afiliado a un régimen de capitalización debe tener en cuenta esta variable para adecuar los fondos acumulados en sus cuentas de ahorro individual a la tasa de reposición de su salario que pretenda conseguir con la pensión de jubilación.

⁹⁰¹ Normalmente no se ofrece a los trabajadores la cuantificación de las tasas de cotización que van a tener que asumir. Son escasos los ejemplos en los que el Estado traslada esta información a los partícipes en el sistema. En nuestro entorno únicamente Alemania se ha comprometido a respetar un nivel máximo de tasas de cotización para sufragar una tasa determinada de reposición de los salarios.

una mayor racionalización del nivel de intervención necesario de cada una de las posibles fuentes de ingresos del sistema y, por tanto, un mayor control del gasto por los partícipes⁹⁰².

Uno de los argumentos sostenidos por los defensores de la capitalización es que puede producir una compensación del componente demográfico por la repercusión de este modelo en el crecimiento económico nacional. El gran valor añadido de este mecanismo de financiación, según las teorías económicas defendidas por el entorno del Banco Mundial, es el incremento del ahorro que proporcionan los regímenes de capitalización y sus consecuentes efectos sobre el crecimiento económico

La aseveración de que el cambio a un régimen de pensiones capitalizado estimula el crecimiento económico no debe entenderse como un dogma económico⁹⁰³. El ahorro nacional está compuesto por el ahorro público, el empresarial y el privado. Al pasar de un régimen de reparto a uno de capitalización se crean automáticamente bolsas de ahorro individual siempre y cuando la estructura de la reforma impida que se traslade al régimen de pensiones únicamente el ahorro voluntario que hasta el momento de la implantación del nuevo modelo permanecía externo al sistema. Ahora bien, este aumento del ahorro familiar no implica *per se* variaciones positivas del ahorro empresarial o del público, sino que, al contrario, el ahorro público puede verse perjudicado por las políticas fiscales que se lleven a cabo para el fomento de los pilares basados en cotizaciones definidas⁹⁰⁴, hasta el punto que la pérdida de ingresos públicos derivada de las bonificaciones fiscales pueden comprometer el ahorro global⁹⁰⁵.

⁹⁰² En este sentido, ZUBIRI ORIA, IGNACIO. *El futuro del sistema de pensiones en España*. Op. Cit. Pág. 28.

⁹⁰³ Como señala SIGG, ROLAND en “A global overview on social security in the age of longevity”. Op. Cit. Pág. 6, no puede establecerse una vinculación directa entre los esquemas de capitalización y el ahorro, el ahorro y la inversión productiva, y la inversión y el crecimiento económico.

⁹⁰⁴ CICHON, MICHAEL, et al. *Financiación de la protección social*. OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.006. Pág. 175, reflejan diversos análisis empíricos en Canadá, Dinamarca, Reino Unido y los Estados Unidos, en los que el ahorro privado adicional resultante de sus regímenes privados de pensiones esta contrarrestado por los gastos fiscales adicionales, con la consecuencia de que el efecto neto de la relación entre el ahorro y el PIB es nulo.

⁹⁰⁵ “Una medida que podría entrañar un aumento de los déficit del Estado sería el empleo por parte del Gobierno de políticas tributarias destinadas a estimular la formación de regímenes de pensiones privados y financiados por adelantado o de cuentas de ahorro individuales. Si aplicando esas políticas, el monto de los impuestos perdidos es mayor que el ahorro neto

La financiación de las empresas se realiza mediante la emisión de bonos, endeudándose mediante préstamos o ampliando capital a través de la emisión de acciones. Los dos primeros instrumentos de financiación están sujetos a un plazo de devolución y al pago de intereses. La principal ventaja de la emisión de acciones es que los dividendos sólo se reparten cuando hay beneficios, además se pueden emitir acciones por más valor que el valor contable. Por tanto, si el capital destinado al ahorro para la jubilación no se invierte en las empresas (mediante ampliaciones de capital), se incrementan los costes de producción lo que conlleva un incremento del precio final del producto⁹⁰⁶ y por tanto un aumento de la inflación⁹⁰⁷. Incluso en el caso de que el ahorro se utilice para la adquisición de acciones no puede deducirse sin más que

generado por las nuevas jubilaciones, de hecho el ahorro agregado de la sociedad declinará. El aumento del déficit público podría neutralizar un ahorro privado más alto de otra manera, que es ésta: en el caso de que el gobierno permitiera (o exigiera) que los trabajadores pasaran de sus cotizaciones de seguridad social al ahorro privado para la jubilación. Entonces a fin de financiar el pago continuo de las prestaciones de seguridad social, el gobierno tendría que tomar préstamos en el sector privado para reemplazar el ingreso de los aportes previsionales perdidos.”. THOMPSON, LAWRENCE H. “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social”. Op. Cit. Pág. 62.

⁹⁰⁶ GILLION, COLIN. “Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT”. Op. Cit. Pág.57. “Si los ahorros que las personas destinan a la jubilación no elevan la inversión fija, lo que ocurrirá será una inflación de los precios del activo”

⁹⁰⁷ La OIT, en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, Junio 2.000. Pág.79, realiza un cálculo de los fondos que habría que invertir en Alemania si se financian de antemano las pensiones obligatorias y sus consecuencias. “El total de las pensiones obligatorias para 1.997 hubiera ascendido a 10 billones de marcos, lo que representa el doble del total del capital productivo neto de las empresas alemanas para el mismo año. Difícilmente hubiese podido absorber físicamente la economía alemana semejante volumen de fondos. De haberlos invertido en activos financieros como las acciones, sin las inversiones productivas correspondientes, los precios hubieran subido cierto tiempo, pero la supervaloración de las empresas alemanas, habría desembocado en una inflación desbordante y en una catástrofe financiera. Una gran expansión de las inversiones productivas hubiese podido absorber en parte los fondos, pero solamente en caso de disponer de una demanda final adecuada para los bienes producidos a consecuencia de esas inversiones. Aunque hubiese resultado factible, esto no habría resuelto el problema, ya que las nuevas inversiones habrían creado nuevos empleos (de mayor productividad y mejor remunerados), con el aumento consiguiente de las cotizaciones destinadas a las pensiones. (...) Aún suponiendo que se invirtiera en el país hasta el 50 por ciento de los fondos, esto hubiera implicado unas inversiones en el extranjero de cinco billones de marcos (casi 3 billones de dólares). En comparación, el volumen mundial de los activos de pensiones ascendió en 1.998 a 11 millones de dólares, 1,5 de los cuales correspondieron a inversiones en el extranjero. Así pues, aunque las pensiones obligatorias en un solo gran país hubiesen sido de capitalización previsional, las inversiones mundiales transnacionales habrían sido casi tres veces mayores de lo que realmente fueron en 1.998.”

mejoren los resultados productivos de las empresas⁹⁰⁸, sino que dependerá de que el empresario decida invertirlo en capitalizar los factores de producción.⁹⁰⁹

A lo anterior se le une la necesidad de incorporar el coste de la reforma a la evaluación del comportamiento del ahorro nacional producido por una transición a una financiación capitalizada de las pensiones de jubilación⁹¹⁰. El Estado tiene que financiar el valor de los derechos de pensión adquiridos por los trabajadores. Si para financiar esta transición el Estado aumenta su deuda, ésta habrá de ser valorada para conocer cual es el verdadero alcance del efecto de la financiación basada en la capitalización en el ahorro global⁹¹¹.

⁹⁰⁸ Como subraya BARR, NICHOLAS, “El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones”, Op. Cit. Pág. 7-8: “No se ha determinado a ciencia cierta si el régimen de capitalización de las jubilaciones eleva el ahorro y el crecimiento económico, y han surgido muchas controversias al respecto. La adopción del régimen de capitalización podría no incrementar el ahorro porque puede inducir a las personas a ahorrar menos; y si el ahorro aumenta, no hay certeza de que se invierta de manera tal de elevar el crecimiento del producto, dado que la meta de las cuentas individuales es el crecimiento de los activos que no es lo mismo que el crecimiento del producto.”

⁹⁰⁹ “Si en un sistema de capitalización se acumula un excedente, al principio se lo trata como capital financiero (liquidez). Esto nada nos dice sobre la posibilidad de que esos fondos también incrementen el capital no monetario (inversión en maquinarias, edificios, etc.) y mejoren las condiciones de producción. Si tales recursos financieros se utilizan, por ejemplo, para adquirir acciones y con ello sube la cotización de éstas, no se puede concluir automáticamente que también aumentarán los activos reales, la productividad, etc.” WINFRIED SCHÄHL “Decisiones fundamentales para introducir reformas en los sistemas de pensiones.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Vol. 52. N° 3. Año 1.999.

⁹¹⁰ THOMSON, LAWRENCE H. analiza esta cuestión desde el punto de vista del impacto sobre el consumo ya que el ahorro se genera a partir de la minoración del consumo de los trabajadores, de los jubilados o de ambos, y en este sentido expone que “Si las reducciones se han repartido parejamente entre los segmentos de la población, probablemente la carga relativa no será afectada. Si se concentran en la población activa, el impacto inicial consistirá en aumentar la carga de sostenimiento de la población jubilada reduciendo el consumo medio de la que está en edad de trabajar, y elevando por tanto la tasa del estándar de vida. A menudo se obtiene como resultado este último efecto si una sociedad intenta pasar de un sistema de seguridad social fundado en el reparto a otro de capitalización. De hecho, la población activa tiene que pagar dos veces, una por los jubilados actuales y otra para sí mismos.” “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, N° 3/96. Ginebra, 1.996. Pág. 59.

⁹¹¹ ORSAZG, PETER R.; STIGLITZ, JOSEPH E., entienden que en un proceso de estas características lo que se produce es una alteración de la forma de la deuda permaneciendo constante su valor, simplemente se transforma la deuda implícita en explícita sin que, por tanto, tenga ninguna repercusión en el ahorro nacional, en, “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, Op. Cit., pág. 22.

En el análisis comparativo que evalúe el coste para el Estado de mantener un régimen público de reparto u optar por una reforma de carácter capitalizado hay que contabilizar en el contexto macroeconómico la cuantía de las transferencias públicas que hay que destinar para financiar la transición. La utilización de esta metodología analítica en las proyecciones financieras de los regímenes de pensiones permite avanzar en un planteamiento diferenciado de la cuantificación de la deuda implícita de los modelos basados en el reparto. La carga presupuestaria que este concepto representa es señalada como inasumible para el Estado e incompatible con el crecimiento económico e incluso se sostiene que irremediablemente desembocará en la quiebra financiera del sistema (v. *Capítulo II. B. 2. Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones*).

La valoración del concepto de deuda implícita debe ser completada con el análisis de varios elementos que no han sido incluidos en los estudios recogidos por el Banco Mundial. En primer lugar hay que señalar que esta deuda sólo se hace explícita en el momento de la reforma, esto es, si no hay transición hacia un régimen de ahorro individual no nace de forma inmediata la obligación de pago de esta deuda. Para valorar la cuantía que supone la deuda implícita de los regímenes públicos de reparto se suele partir de la contabilización de los derechos en curso pero estos no son ejecutables por el trabajador hasta el momento en que éste acceda a la jubilación. Mientras el sistema sea capaz de hacer frente a las pensiones en curso no cabría hablar de deuda, de forma que es el proceso de reforma el que hace que nacer una deuda que de otra forma no surgiría. En consecuencia, se puede entender que el mismo proceso de transición genera la obligación del pago de una deuda y su coste tendrá que ser deducido del ahorro nacional. El coste agregado que supone esta transición debe ser contabilizado en el cómputo de la tasa de rentabilidad de las cuentas de ahorro individual⁹¹².

Para completar el estudio comparativo del coste que supone para el Estado la opción entre los dos modelos básicos de financiación de los regímenes de pensiones hay

⁹¹² Para que “no se infle de forma artificial por la vía de excluir sus costos”, como señalan PETER R. ORSAZG, JOSEPH E. STIGLITZ. “Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social. Pág. 9. En el mismo sentido, BARR, NICHOLAS. “The truth about pension reform” *Finance and Development*, 38 (3). Septiembre, 2.001. Pág. 6-9.

que incluir determinados gastos generados por el sistema de cotizaciones definidas (como garantías de pensión mínima, ayudas fiscales al ahorro, las garantías de rentabilidad,...) y que tienen que ser cubiertos a cargo de los recursos públicos. A este respecto hay que tener en cuenta que muchas de estas partidas están condicionadas por la evolución económica del país, por lo que si las condiciones económicas no favorecen la acumulación del ahorro, porque aparezcan etapas inflacionistas, no se generen puestos de trabajo suficientes,..., va a ser el Estado en última instancia el que a través de los Presupuestos Generales deba hacer frente a estos gastos⁹¹³.

A nivel individual, la economía también condicionará el resultado de las cuentas de ahorro obligatorio. Es imprevisible el comportamiento de los mercados financieros a largo plazo⁹¹⁴, donde los precios fluctúan más que otras variables económicas. En un sistema de pensiones totalmente capitalizado este hecho condiciona la tasa de sustitución de los ingresos haciendo que sea imposible predecir la cuantía final de las prestaciones, lo que dificulta la determinación del nivel actual de ahorro necesario para generar una pensión suficiente⁹¹⁵. En la tasa de sustitución de los ingresos que proporcione la jubilación influye tanto la evolución de los mercados financieros como la evolución de los salarios, de forma que, si la evolución de los mercados financieros es moderada, el ahorro puede ser insuficiente, y, por el contrario, si el ahorro acumulado es

⁹¹³ En este mismo sentido y referido a Chile, ARENAS DE MESA, ALBERTO; BENAVIDES SALAZAR, PAULA. *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1.990-2.000*. OIT. Santiago de Chile, 2.003. Pág. 90.

⁹¹⁴ Los valores brasileños llegaron a caer un 25% durante el año 2.002, y si lo medimos en términos de dólares la caída fue del 44%. La disminución fue aún mayor en Argentina y Venezuela. FELDSTEIN, MARTÍN “Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina”, Cit. Pág. 21. A este respecto es ejemplificador el estudio reflejado en ORSAZG, P.; STIGLITZ, J. E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”. Op. Cit. Pág. 27, donde se demuestra las altas tasas de variabilidad de la rentabilidad de los valores en los que pueden invertirse los ahorros de los trabajadores y sus consecuencias en la tasa de sustitución de las pensiones.

⁹¹⁵ En España esta indeterminación de la futura cuantía de la prestación es especialmente evidente en la configuración de los planes individuales de jubilación. El art. 45.3 del Real Decreto 304/2.004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, y su reforma por el RD 1.684/2.007, de 14 de diciembre, establece la obligatoriedad de que estos planes se configuren a través del mecanismo de aportación definida y la prohibición de que el plan pueda garantizar un interés mínimo en la capitalización. A este respecto, y sobre los planes de pensiones garantizados, vid. MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUÍS; FERNÁNDEZ BERNAT, JUAN ANTONIO. “Planes individuales y planes asociativos de pensiones” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 2.206 y 2.214 y ss.

excesivo, se habrá perjudicado el consumo durante la vida activa del trabajador. Al proponer una reforma de carácter privatizador de las pensiones hay que tener presente que la rentabilidad que pueda obtenerse de los mercados financieros también se verá afectada por el incremento en la inyección de capital que produciría una reforma del régimen de reparto a uno con un fuerte componente capitalizado. Al incrementarse la oferta de capital, la rentabilidad puede disminuir con lo que el ahorro acumulado a lo largo de la vida activa del trabajador será menor del esperado⁹¹⁶. Si no se produce una tasa de sustitución adecuada por las pensiones de jubilación aumentará el gasto social necesario para el sostenimiento económico de los ancianos.

Hay que tener en cuenta, además, que la volatilidad del mercado de valores es mayor en los países en desarrollo que en los industrializados⁹¹⁷, donde la extensión de la cobertura es uno de los objetivos principales, y esta incertidumbre en la cuantía de las prestaciones puede incentivar a los trabajadores a no integrarse en el sector formal.

Se han propuesto diferentes soluciones para contrarrestar los efectos de las recesiones económicas en la cuantía de las pensiones satisfechas por los regímenes capitalizados, como la emisión de diferentes productos financieros como las rentas vitalicias variables y la contratación de rentas por grupos, la subcontratación de rentas con aseguradoras por periodos más cortos y la inversión internacional de los recursos

⁹¹⁶ “Los cambios en la oferta y demanda de ahorros influirán en la tasa de rendimiento real. El informe (del Banco Mundial) supone que un sistema de ahorro obligatorio, con una tasa de cotización de aproximadamente 10 por ciento, generará un considerable caudal de ahorro suplementario. Esto propenderá a ejercer un efecto significativo sobre las tasas de rendimiento, especialmente en aquellos casos en que el régimen cubre a un gran porcentaje de la población o en que el mercado de capitales es estrecho. Existe un riesgo real de saturación del mercado interno de capitales. Si los fondos de pensiones invierten en bienes foráneos, los mercados de capitales internacionales también pueden llegar a la saturación, lo cual conducirá a un brusco descenso de la tasa de rendimiento.” BEATTIE, ROGER; MCGILLIVRAY, WARREN. “Reforma de las pensiones, una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis.” Op. Cit. Pág. 18.

⁹¹⁷ Durante el periodo 1.976 a 1.991 la desviación media registrada mensualmente en el precio de las acciones fue superior al 30 por ciento en Argentina, 18 por ciento en Brasil y 17 por ciento en Taiwan. En Estados Unidos y en Europa la media fue de un 5 por ciento y un 7 por ciento en Japón. Datos de AJIT SINGH en “Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 49, n° 3, año 1.996. Pág. 42.

acumulados en las cuentas de ahorro individual⁹¹⁸. Los efectos de las rentas vitalicias variables, aunque positivos en situaciones de estabilidad económica, pueden ser nefastos en épocas inflacionistas de larga duración donde las pensiones sufrirían una disminución importante de su valor.

⁹¹⁸ Para eludir en parte las consecuencias del efecto demográfico ya que la estructura demográfica no es similar en todas las regiones. HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 48.

2. La función redistributiva de los sistemas de seguridad social: efectos regresivos del modelo de capitalización puro.

El principal argumento del Banco Mundial de apoyo a los regímenes capitalizados de pensiones es que éstos producen un desarrollo económico gracias a la inyección de capital proveniente del aumento de ahorro global. Estas teorías enfatizan los efectos macroeconómicos de los sistemas de seguridad social, de forma que colocan en primer plano las derivaciones financieras de los regímenes de pensiones. Las consecuencias marginales sobre la economía se añaden así a los objetivos propios de la seguridad social. Esta caracterización de la seguridad social mediante la priorización de la eficiencia del mercado de capitales sobre el principio de solidaridad ha presidido las teorías económicas del entorno del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la reforma de los regímenes de pensiones de jubilación.

Una de las características más valiosas que aportan los sistemas de reparto es la redistribución de ingresos que permite la solidaridad entre generaciones y hace partícipes de los beneficios del crecimiento económico a quienes no tuvieron la oportunidad de obtener rentas lo suficientemente altas como para destinar parte de ellas al ahorro para la vejez. La redistribución es un instrumento para compartir las utilidades del crecimiento económico y es el mecanismo por el que se manifiesta el principio de solidaridad mediante el trasvase de rentas entre los trabajadores⁹¹⁹. El principio de solidaridad se constituye como el principio básico del sistema y el que lo justifica.

⁹¹⁹ El Banco Mundial reconoce en WORLD BANK. *World Development Report, 2.000/2.001. Attacking Poverty*. The World Bank, Washington D.C., 2.000. Pág. 52 y ss., que los países con mecanismos mejor perfeccionados de redistribución de la riqueza, esto es, con mayor igualdad en el nivel de rentas de sus ciudadanos, reducen la pobreza más rápidamente que aquellos que presentan grandes desigualdades sociales. SÁNCHEZ MARTÍN, ALFONSO y SÁNCHEZ MARCOS, VIRGINIA analizan los efectos redistributivos del régimen de pensiones español con especial incidencia en las últimas reformas en SÁNCHEZ MARTÍN, ALFONSO; SÁNCHEZ MARCOS, VIRGINIA. *Cambio demográfico y sistema de pensiones en España: Efectos redistributivos intra e inter-generacionales*. Informe del Proyecto FIPROS 2.006/13.

Cuando el Banco Mundial cuestiona las transferencias de ingresos y la redistribución de rentas hacia los ancianos se minusvalora la contribución que los sistemas de seguridad social han tenido en el incremento de la calidad de vida de los ancianos⁹²⁰. Los resultados variarían sensiblemente si hipotéticamente elimináramos la red de seguridad social⁹²¹. La creación y desarrollo del sistema de seguridad social es uno de los mayores logros sociales del siglo XX y se ha erigido como el primer factor de estabilidad y mejora de las condiciones sociales.

Las teorías económicas del Banco Mundial sostienen que el aumento del gasto público necesario para financiar las pensiones de la creciente población anciana supondrá un freno al desarrollo económico. Por el contrario, podemos observar como desde 1960 a 1993 se ha extendido la cobertura de la seguridad social en los países de la OCDE hasta hacerla universal y se han cubierto las principales contingencias que pueden suponer un riesgo de insuficiencia de recursos económicos a lo largo de la vida de una persona. El esfuerzo económico que ha supuesto la implantación de los principios y objetivos de la seguridad social en la OCDE, ha sido compatible con su crecimiento económico, por lo que considerar inasumible e incompatible con el

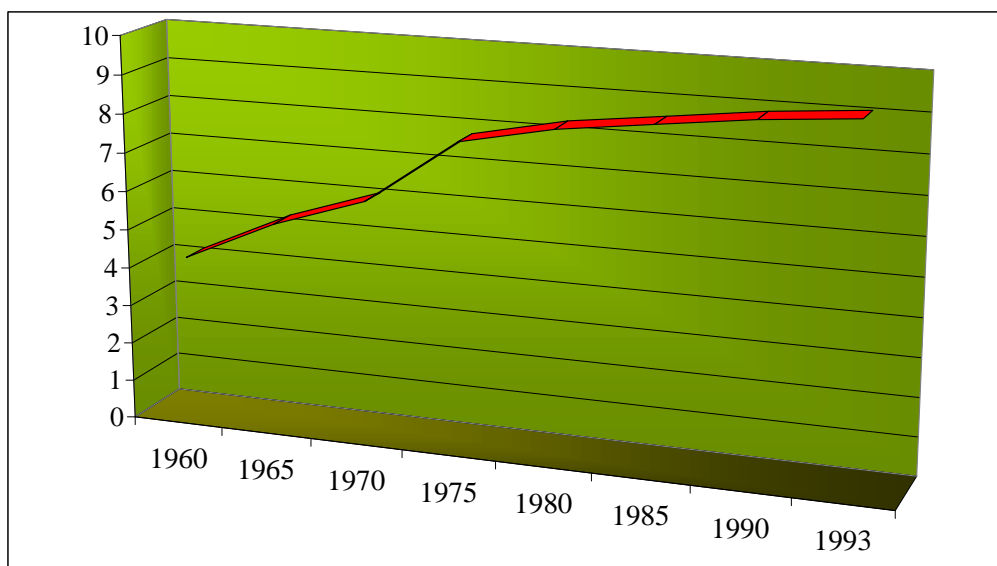
Ministerio De Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Diciembre, 2.007.

⁹²⁰ “Los sistemas de protección social desempeñan una función vital en la Unión Europea, en las vidas de los ciudadanos y sus familias y en la consolidación del desarrollo de la sociedad y la economía. Ofrecen a las personas ingresos en momentos de necesidad y les ayudan a asumir el cambio económico y social e integrarse en él. De esta forma fomentan la cohesión social y el dinamismo económico. Dentro de la infraestructura de la UE, su peso no es desdeñable: el gasto en protección social representa el 28,5% del PIB comunitario y se destina en su mayor parte a pensiones y atención sanitaria (63%). Su papel en la redistribución de la riqueza es total: a falta de transferencias sociales, casi el 40% de los hogares viviría en una pobreza relativa (considerando el umbral de pobreza como el 50% de la renta media nacional equivalente), cifra que se reduce, merced al régimen fiscal y de prestaciones, hasta un 17%. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*. Comunicación de la Comisión, COM (1.999) 347 final. Bruselas, 14 de julio de 1.999. Pág.5. Nota 1.

⁹²¹ CUBEDDU, LUIS. “The intragenerational redistributive effects of unfunded pension programs”. *IMF Working Paper, WP/98/180*. International Monetary Fund, Washington D.C., diciembre, 1.998. Pág. 6. presenta una simulación de los efectos que tendría una hipotética suspensión del sistema de seguridad social de Estados Unidos (del nivel público basado en el reparto que satisface una tasa de reposición del 40% del salario a la edad de jubilación de 65 años). Concluye que las mujeres sufrirían una pérdida del nivel de bienestar respecto a los hombres del 40% y los trabajadores no cualificados del 9% respecto a los cualificados, en contra, el sistema es regresivo cuando se considera la raza.

crecimiento económico el gasto en pensiones no debe constituir *per se* una verdad indiscutible.

CUADRO 19: Gasto público en concepto de vejez como porcentaje del PIB.
Países de la OCDE.



Fuente: OCDE. Social expenditure statistics of members' countries. 1.996⁹²².

Las teorías basadas en criterios economicistas que critican los efectos redistributivos de los regímenes de reparto para fundamentar una reforma dirigida a la capitalización de las pensiones no suelen distinguir entre redistribución entre generaciones y grupos de edad⁹²³. De igual forma, en sus estudios tampoco consideran

⁹²² Datos recogidos por COLIN GILLION en "Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la OIT". Op. Cit. Pág. 43.

⁹²³ GUILLERMAD, ANNE-MARIE en "Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones y de todos los regímenes de protección social". Op. Cit. Pág. 82-83, sistematiza las diferencias entre ambos conceptos señalando que "Es corriente ver que la cuestión de la equidad entre las generaciones se trata a partir de datos transversales, los de más fácil acceso, pero que no pueden reflejar sino niveles de distribución de recursos entre los grupos de edad en un momento dado y no entre las generaciones. La medición de la equidad intergeneracional supone, por el contrario, un análisis longitudinal, que cubra el largo plazo, de las contribuciones efectuadas y las retribuciones recibidas por las sucesivas generaciones, en el curso de todo el ciclo de vida. Implicaría asimismo ir más allá de los límites de los sistemas de protección social, para tomar en cuenta no sólo las transferencias públicas, sino también el flujo de fondos privados que la generación de padres ha invertido en la educación de los hijos y en su

más transferencias que las proporcionadas mediante los regímenes de pensiones. No realizan una evaluación económica de otras transferencias sociales financiadas mediante recursos generales que actúan conjunta y coordinadamente con el sistema de seguridad social, como son las garantías de pensión mínima de los regímenes capitalizados o los programas asistenciales que cubren las necesidades de aquellos a los que el régimen de pensiones no ha alcanzado a darles una protección económica suficiente. Por tanto, los resultados de los análisis comparativos entre los efectos redistributivos de los regímenes de reparto y los del ahorro no pueden considerarse definitivos.

Otro elemento que frecuentemente no ha sido tenido en cuenta a la hora de configurar regímenes basados en un importante pilar capitalizado es la evolución de la capacidad de ahorro a lo largo de la carrera laboral del individuo, de la misma forma que tampoco se evalúan las diferentes necesidades de protección social. No se ha distinguido actuarialmente las cotizaciones sociales vinculadas a las diferentes situaciones⁹²⁴. Así, no se diferencia entre las cotizaciones de un trabajador poco cualificado y con hijos a cargo que las de otro de alta cualificación o con alto nivel salarial sin familiares a cargo ya que es el propio sistema el que impide la posibilidad de redistribución del peso contributivo del sistema. En los regímenes de reparto es posible practicar deducciones sobre la cuantía de las cotizaciones a determinados colectivos como parados de larga duración, mujeres de determinada edad que manifiesten mayores dificultades de empleabilidad,..., lo que se traduce en un ejercicio de solidaridad entre los contribuyentes al sistema, que van a soportar el coste de estas medidas traduciéndose en una menor rentabilidad, al menos teórica, de sus aportaciones. Por el contrario, en los regímenes capitalizados estas acciones tienen difícil articulación con el mecanismo de las cuentas de ahorro individual.

En esta materia es preocupante la falta de previsión normativa en la regulación de los regímenes de pensiones capitalizados de los efectos sobre la capacidad de ahorro de los individuos incursos en situaciones de maternidad, paternidad y cuidado de dependientes. La disminución de la capacidad de ahorro producida por la dedicación a mayores cargas familiares no ha sido contemplada de forma explícita ni siquiera en

instalación en la vida adulta y que, recíprocamente, los hijos pueden devolver a sus padres ancianos, en la forma de diversos respaldos financieros.”

⁹²⁴ BONILLA, ALEJANDRO GARCÍA y CONTE-GRAND, ALFREDO H. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”. Op. Cit. Pág. 45.

aquellos sistemas que han introducido algún elemento de solidaridad en su funcionamiento. La última reforma chilena trata de superar estas lagunas incorporando ciertos factores de equidad de género que pueden ayudar a aliviar la falta de mecanismos redistributivos. En este aspecto es interesante la introducción del bono por hijo, aunque su alcance, su importe es equivalente al 10% de 18 salarios mínimos mensuales, dista mucho de compensar el deterioro que la maternidad produce en los salarios de toda la carrera laboral. Siguiendo esta tendencia, Uruguay ha incorporado el reconocimiento de un año de cotización adicional por cada hijo nacido vivo en el pilar de solidaridad intergeneracional, sin que se hayan previsto medidas similares para el nivel de ahorro individual.

Los sistemas basados en cotizaciones definidas no están a salvo de efectos redistributivos regresivos. Un sistema es regresivo cuando los grupos de trabajadores con menores ingresos obtienen una tasa de rentabilidad menor por sus aportaciones que los trabajadores de ingresos altos⁹²⁵. La causa directa es que los que tienen ingresos menores necesitan asegurar el destino de sus ahorros, más exiguos, que aquellos que al tener mayores rentas pueden permitirse arriesgar en sus inversiones (en la hipótesis de un mercado financiero eficiente y totalmente transparente, cuanto mayor es la rentabilidad de un activo, mayor es su riesgo). Las cuentas pequeñas se destinan a valores poco volátiles, fundamentalmente de renta fija. Incluso en el caso de Chile, que presenta una diferencia de medio punto en la rentabilidad obtenida por los diferentes niveles salariales, se producirán unos resultados poco equitativos ya que aplicando un porcentaje igual sobre los salarios, los grupos de mayores ingresos obtendrán proporcionalmente prestaciones de mayor cuantía⁹²⁶.

⁹²⁵ “De esta manera, si un trabajador de ingresos altos tiene en su cuenta un saldo de 100 y una tasa de rendimiento de 10 por ciento y un trabajador de ingresos bajos un saldo en cuenta de 50 y una tasa de rendimiento de un 8 por ciento, el sistema que incluye a estos dos trabajadores será regresivo, porque el de ingresos inferiores recibe una tasa de rendimiento más exigua”. TURNER, JOHN A. “Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?”. Op. Cit. Pág. 32.

⁹²⁶ ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. Op. Cit. Pág.45. Calculan que en Chile el ingreso imponible mensual de un trabajador de altos ingresos representa 8,6 veces el de un trabajador de bajos ingresos y esta proporción aumenta al 9,2 cuando lo que se compara es el valor de las pensiones de ambos grupos de rentas.

Los fondos de pensiones pueden experimentar grandes diferencias en sus tasas de rentabilidad a lo largo de toda la vida activa del trabajador⁹²⁷. En el caso de que los mercados financieros sufran una recesión y la rentabilidad que puedan ofrecer sea sensiblemente menor a la esperada se verán más afectados los trabajadores de ingresos bajos que los de mayor salario. Por tanto, el juego de las cuentas de ahorro individual produce que los trabajadores de menores ingresos sean los más perjudicados por una disminución de la rentabilidad de los fondos debido a que éstos obtienen un menor rendimiento de sus fondos al tener acumulado un volumen más pequeño.

La regulación de los costos de administración de los sistemas capitalizados puede producir efectos regresivos, como así ocurre cuando se permite a las Administradoras de Fondos de Pensiones cobrar comisiones fijas por la gestión de las cuentas individuales. La aplicación de comisiones fijas a las cuentas de ahorro individual de los trabajadores se traduce en que, en términos porcentuales, los trabajadores con rentas altas deben satisfacer un coste menor por la gestión de su ahorro que los trabajadores de menor nivel salarial, lo que supone que los grupos de trabajadores más desfavorecidos obtienen prestaciones menores en relación con sus aportes que los trabajadores de ingresos más altos.⁹²⁸

Los sistemas capitalizados tienen un pilar básico que proporciona pensiones mínimas garantizadas a aquellos trabajadores que no han podido ahorrar lo suficiente para financiarse una pensión superior a determinados límites. La configuración de este

⁹²⁷ “Los riesgos implícitos en las acciones son puestos en evidencia en el análisis que ha llevado adelante Gary Burtless del Brookings Institution. Burtless estudió las tasas de sustitución que los obreros habrían obtenido (esto es, qué porcentaje de sus salarios anteriores representarían sus ingresos jubilatorios) si hubieran invertido un dos por ciento de sus ingresos laborales en fondos de índice accionariado (stock index funds) cada año por un periodo de 40 años de carrera laboral y si ese balance acumulado se hubiese convertido en una renta regular jubilatoria (retirement annuity) al alcanzar los 62 años. Los trabajadores con 62 años en 1.968 hubiesen gozado de una tasa de sustitución del 39 por ciento por esas inversiones. En contrapartida la tasa de sustitución para los trabajadores jubilados en 1.974, sólo seis años más tarde, habría sido de sólo un 17 por ciento.” ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”. Op. Cit. Pág. 27.

⁹²⁸ “En los planes del Reino Unido que permiten la desafiliación del régimen público, un estudio ha comprobado que los fondos de cotizaciones definidas sujetos a cargas de tasa uniforme, o bien disminuyeron de valor, o bien no se acrecentaron, pero no sucedió así en los planes que tenían cuentas con saldos mayores. Las mujeres británicas están perdiendo, a raíz de las cargas administrativas uniformes hasta un tercio de sus ahorros para las pensiones personales, y los hombres hasta una cuarta parte” TURNER, JOHN A., “Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?”. Op. Cit. Pág. 34.

pilar puede ser regresiva. En algunos países sólo se puede optar a esta pensión garantizada si se ha cotizado durante un periodo de tiempo extenso, que prácticamente cubre toda la vida laboral como así sucede en Argentina con la fijación de un plazo de 30 años. El mercado laboral ofrece pocas posibilidades de cumplimiento de los requisitos legales necesarios para optar a la pensión mínima garantizada a las categorías laborales más desprotegidas, como les sucede a las mujeres con cargas familiares, los trabajadores poco cualificados, etc.

Es muy frecuente que a la hora de configurar un pilar voluntario basado en el ahorro se prevean ayudas fiscales para incentivar a los trabajadores a cotizar a éste. Hay que cuantificar estas bonificaciones para contrarrestar dos posibles efectos. En primer lugar hay que cuidar que el beneficio derivado del aumento en el ahorro supere los costes producidos por estas ayudas en el erario público⁹²⁹. En segundo lugar se corre el riesgo de que se produzca una redistribución regresiva. Los trabajadores que participan en este pilar son los de ingresos más altos, aquellos que tienen suficientes rentas disponibles, excedentes, para destinarlas a un ahorro complementario⁹³⁰. Cuando el sistema se configura mediante una combinación de programas de previsión social públicos y privados normalmente el acceso a este último está limitado, en la práctica, a los grupos de mayores ingresos debido al diferente nivel de renta disponible para el ahorro en cada categoría salarial⁹³¹. Los incentivos fiscales suponen disminuir los ingresos públicos, que de otra forma no se verían alterados, y por tanto, una

⁹²⁹ Estas ayudas alcanzan sumas significativas. En Europa se estima que en el Reino Unido asciende al 15% de los ingresos derivados del impuesto personal sobre la renta y en Irlanda, en el caso de las pensiones profesionales, llegan a suponer el 36% de los gastos anuales de las pensiones contributivas de jubilación estatales. OIT recogidos *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Op. Cit. Pág.149.

⁹³⁰ Los planes de pensiones individuales se comercializan junto con otros productos de ahorro por las entidades financieras, lo que les confiere unas características especiales y les posibilita instrumentalizar otras operaciones financieras. GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN; CASTRO ARGUELLES, M^a ANTONIA."Comentario al artículo 4.1.c) LPFP". AAVV *Comentario al Texto Refundido de la Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Directores: MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M. N. Editorial Comares, Granada. 2.003. Pág. 192.

⁹³¹ GILLION, COLIN; TURNER, JAMES; BAILEY, CLIVEY; LATULIPPE, DENIS. *Social security pensions: Development and reform*. Op. Cit. Pág. 4

transferencia hacia este grupo de trabajadores, los más favorecidos, desde la población en general⁹³².

La participación de grupos heterogéneos de trabajadores en el sistema, caracterizados por presentar capacidades contributivas muy diferenciadas, compele a los regímenes de seguridad social a introducir elementos que suavicen estas desigualdades y permitan la extensión de la cobertura del sistema de seguridad social a aquellos trabajadores que deban realizar un mayor esfuerzo para mantenerse en él. Estos mecanismos solidarios pueden financiarse tanto por recursos generales como a través de las cotizaciones sociales, esto es, la solidaridad puede trascender el espacio del régimen de pensiones mediante la ampliación de la obligación de pago a los sujetos pasivos del sistema fiscal. De igual forma, la neutralidad actuarial de los regímenes basados en cotizaciones definidas puede romperse mediante la introducción de elementos redistributivos en el mecanismo de las cuentas de ahorro individual sufragados a través de impuestos generales (como es el caso de la cuota social mexicana) o mediante cotizaciones (Fondo de Solidaridad Pensional colombiano). La experiencia latinoamericana en este campo manifiesta elementos claramente mejorables, fundamentalmente en cuanto a la extensión de los sujetos beneficiados y a los recursos financieros destinados a sufragar estos subsidios, e incluso los pocos compromisos asumidos por las diferentes regulaciones han sufrido dificultades de financiación que han reducido aún más el campo de aplicación real de estas transferencias⁹³³.

⁹³² “El impacto de las exenciones fiscales varía mucho según las categorías de ingresos. Según un estudio británico, “hay una parte muy regresiva, con arreglo a la cual, por ejemplo, los ingresos superiores a las 100.000 libras perciben una suma equivalente al 3,3 de los ingresos, en comparación con el equivalente al 0,5 por ciento de los ingresos que oscilan entre 3.525 y 4.000 libras. Globalmente la mitad de las exenciones fiscales a favor de las cotizaciones a un plan de pensiones va a parar al 10 por ciento superior de los contribuyentes, y un cuarto al 2.5 por ciento más alto”, después de hacer una estimación total inferior a la oficial y teniendo en cuenta los impuestos que gravan las pensiones recibidas (Agulnik y Le Grand, 1998, pág. 410). El impacto en la distribución es mayor todavía porque el acceso a las ventajas fiscales de las pensiones no estatales es a menudo muy desigual. En general, cuanto más alta sea la categoría y el sueldo, tanto más posible será que el interesado cotice a un plan de pensiones no estatal.” OIT. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Op. Cit. Pág. 149.

⁹³³ El Bonosol colombiano tuvo que reducir su valor de los 250 dólares en que se fijó en un principio a 90 dólares. Argentina tuvo que modificar las previsiones en materia de indexación de la Pensión Compensatoria y del salario de referencia en el que se basa el cálculo de la cuantía de esta prestación. TITELMAN, DANIEL; UTHOFF, ANDRAS. “Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal”. *Financiamiento del Desarrollo*, N° 134. CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2.003. Pág. 23.

Los regímenes de protección social no pueden suplir las deficiencias redistributivas de todo el sistema macroeconómico ni la distribución de la riqueza es la finalidad principal de la seguridad social. Los gobiernos tienen instrumentos específicos para actuar en este campo como la aplicación de una política fiscal progresiva y el reconocimiento de derechos sociales⁹³⁴. En todo caso, aunque la redistribución de recursos es propia de los regímenes públicos de reparto, su estructura y alcance es específica de cada sistema, que será el que determine los sujetos beneficiados, el grado de protección y los sujetos que deban financiarla. La eliminación de las inequidades del régimen de pensiones no desnaturaliza los principios rectores del mecanismo del reparto.

⁹³⁴ BEATTIE, ROGER aconseja introducir otras medidas que refuercen la distribución justa de los ingresos del trabajo y demás rentas, como “el establecimiento de un salario mínimo digno (complementado por prestaciones familiares para los trabajadores con hijos que sostener), un impuesto sobre la renta progresivo y un impuesto sobre el patrimonio. Algunos regímenes de protección social redistribuyen la riqueza de los ricos a los pobres, pero esto no puede ser (ni de hecho debe ser) el objetivo principal de todos los regímenes si se quiere atender debidamente a los ciudadanos cuando están enfermos, incapacitados, desempleados, jubilados, etc.,...” en “Protección social para todos, pero ¿Cómo?” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 119, nº 2, año 2.000. Pág. 146

3. Interacción entre los sistemas de seguridad social y el mercado laboral

a) Edad de jubilación y financiación del régimen de pensiones

Tanto los defensores del sistema de cotizaciones definidas gestionadas por el sector privado como los teóricos del sistema público de reparto están de acuerdo en que para frenar el incremento en las tasas de dependencia hay que aumentar la edad de acceso a las prestaciones por jubilación. Esta medida está justificada por la prolongación de los años en que una persona puede permanecer en activo gracias al aumento en la calidad de vida debida a los avances médicos y a que la naturaleza de los trabajos es cada vez más intelectual y menos físico. Este incremento en la edad de jubilación debe establecerse de forma paulatina para, por un lado, permitir a los trabajadores planificar su carrera laboral y, por otro, impedir distorsiones significativas en el mercado de trabajo que podrían producirse al incrementar la oferta de mano de obra sin tomar las medidas adecuadas para que el mercado laboral la absorba. Paralelamente a la prescripción de una edad jubilatoria mayor hay que restringir la utilización de programas de jubilación anticipada.

La atribución a los regímenes públicos de reparto de representar un soporte para aquellos trabajadores que desean anticipar su salida de la vida laboral es cuestionada desde amplios sectores doctrinales⁹³⁵. Este fenómeno no puede considerarse un efecto intrínseco de los regímenes de reparto sino que su causa se sitúa extramuros del sistema de seguridad social. Las prestaciones sociales se adaptaron a la estructura del mercado

⁹³⁵ “El efecto neto de un sistema de pensiones sobre el incentivo al retiro comprende tres componentes: tasa acumulada marginal por el trabajo adicional, el ajuste actuarial por postergar el comienzo de la percepción de las prestaciones y las reglas para determinar si se reducen las prestaciones debido a los ingresos salariales. En los tres componentes, los planes de prestación definida no necesariamente brindan más incentivos para dejar de trabajar y solicitar prestaciones que un plan de aporte definidos. Por ejemplo, las tasas acumuladas de prestaciones son mayores en muchos planes de prestaciones definidas que en los planes de aportes definidos.” ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”. Op. Cit.. Pág. 34.

laboral que reclamaba una salida anticipada del excedente de trabajadores ocasionada por la reducción del tamaño de las empresas, las reestructuraciones de sectores productivos y la revolución tecnológica, y a las políticas de empleo. La finalidad esencial de la prestación de jubilación, asegurar ingresos suficientes a los trabajadores que por su edad no puedan obtenerlos en el mercado de trabajo quedó desvirtuada por los programas de fomento de la jubilación anticipada cuya fundamentación se encuentra en las políticas de empleo. La seguridad social se ha tenido que ir adaptando a la evolución de las estructuras del mercado laboral. Se ha desvinculando la prestación por jubilación del abandono definitivo de la actividad laboral del trabajador mediante la utilización, y consiguiente distorsión de los fines que les son propios, de otras instituciones como las prestaciones por incapacidad y desempleo.⁹³⁶

El desempleo se debe encarar mediante la promoción de un crecimiento económico no especulativo que sienta las bases necesarias para el desarrollo del empleo productivo, y no mediante políticas de empleo que incentiven la jubilación anticipada que, en el mejor de los casos, sólo conserva el puesto de trabajo mediante la sustitución del trabajador que lo ocupaba. Estas políticas, que se fundamentaban en el relevo generacional de trabajadores, presentaban un error fundamental en su concepción que impide la eficiencia de estos programas. La divergencia entre los perfiles de los flujos de entrada y salida de trabajadores del mercado laboral imposibilita la sustitución entre ellos⁹³⁷, esto es, el mercado expulsa a los trabajadores que considera excedentes y absorbe las incorporaciones de nuevos trabajadores según sus necesidades reales, sin que ambos sectores sean necesariamente coincidentes. De esta forma, en la práctica los instrumentos sociales que han dado soporte a las salidas anticipadas del mercado laboral no han servido tanto a la política de empleo como a objetivos empresariales. Las

⁹³⁶ “La multiplicación de las nuevas estructuras que cubren el intervalo entre el cese de la actividad y el ingreso a un régimen de jubilación ha correspondido a la multiplicación de las situaciones intermedias, a menudo evolutivas, entre la de trabajador activo y jubilado. Así, según los países no es raro ver que una persona pasa de una enfermedad prolongada al estatus de inválido, y luego de jubilado, o que se le asigna el de desempleado y después el de prejubilado, antes de que acceda definitivamente a la jubilación”. GUILLERMARD ANNE-MARIE. “Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones”. Op. Cit. Pág. 96. GRUBER, JONATHAN; WISE, DAVID. “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo”. Op. Cit. Pág. 31.

⁹³⁷ “Los programas de jubilación anticipada se han utilizado mucho en el sector de la industria mientras que la contratación de recién llegados al mercado de trabajo se ha concentrado en el sector de los servicios y en empresas más pequeñas”. OIT *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*. Op. Cit. Pág. 8.

empresas han conseguido con la jubilación anticipada una posibilidad de desembarazarse de los trabajadores de mayor antigüedad, y, por tanto, con mayores derechos adquiridos, mediante un procedimiento menos costoso y conflictivo que un despido⁹³⁸. Por tanto, la solución no pasa por modelos simplistas que se limiten a promover el empleo mediante el adelgazamiento de la población económicamente activa⁹³⁹, sino en la promoción de los condicionantes económicos que permitan la creación de un mayor empleo estable que englobe a todos los grupos de población⁹⁴⁰. En todo caso pueden ser eliminados todos los elementos del régimen de jubilación incentivos del abandono temprano de la actividad laboral sin que por ello se desnaturalice el régimen público de reparto ni se produzca una reducción de la protección ofrecida por el sistema.

Existe un consenso generalizado tanto entre los defensores del régimen de capitalización como entre los del régimen de prestaciones definidas en que es necesaria la elevación de la edad de acceso a la jubilación⁹⁴¹. Antes de poner en práctica esta medida hay que tener en cuenta que cuando los requisitos para acceder a la prestación de jubilación son muy estrictos, lo que ocurrirá si se establecen largos periodos de cotización, o una elevada edad ordinaria de acceso al beneficio de jubilación, aumentan las solicitudes de prestaciones de invalidez y desempleo. Este efecto hay que tenerlo

⁹³⁸ “constituyendo un instrumento más de gestión de los recursos humanos en un proceso de continuo cambio y adaptación de la organización productiva, donde los tiempos de inflexión no se vislumbran a corto plazo”. TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS. *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*. O. Cit. Pág.24.

⁹³⁹ “No hay por qué contraponer el desempleo juvenil al retraso de la jubilación. La magnitud absoluta de la población trabajadora no genera por sí sola más desempleo, por ejemplo, no es cierto que los países con mayor número de trabajadores suelen tener índices de desempleo más altos (piénsese en Estados Unidos en comparación con Francia o Italia o España o Bélgica)...” SEN, AMARTYA. “Trabajo y derechos” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 119, N° 2. Año 2000. Pág. 131-132.

⁹⁴⁰ De acuerdo con la Recomendación de la OIT sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) que subraya la necesidad de “tomar debidamente en cuenta a todos los grupos de población y garantizar así que los problemas de empleo no se desplacen de un grupo a otro”.

⁹⁴¹ ALONSO OLEA, MANUEL y TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS destacan en *Instituciones de la Seguridad Social*. Op. Cit. Pág. 334, como “se está produciendo no sólo un alargamiento de la edad media de vida, sino de la edad media de vida activa, lo que debiera retrasar la edad media de retiro de la que tiende a pensarse hoy, por ello, que no debe fijarse inflexiblemente en una determinada en que el retiro sea forzoso, sino dentro de límites amplios que permitan jubilaciones demoradas o anticipadas, según las circunstancias de cada trabajador y el tipo de trabajo, evitando además- a través de trabajos más suaves o a tiempo parcial:”la aspiración al descanso (por edad) es en muchos casos... una aspiración al cambio de ritmo (del trabajo)”- el tránsito brusco de la actividad a la inactividad, defecto corregible del modo de vida industrial y urbano.”

presente al modificar al alza la edad de jubilación. Hay que cuantificar el posible aumento del gasto en prestaciones de invalidez y desempleo y así descontarlo del ahorro proporcionado por el retraso en la edad de jubilación para conocer el resultado financiero real de esta medida en el presupuesto de la seguridad social.

La jubilación anticipada no puede vincularse a los regímenes de reparto como efecto intrínseco del mismo, sino que es la presión económica sobre el mercado laboral la que produce la expulsión temprana de los trabajadores⁹⁴². Esta presión también afecta a los regímenes capitalizados, incluso se puede considerar que están más expuestos a la influencia de las exigencias económicas que los regímenes de reparto. La mayoría de las legislaciones que han introducido un pilar basado en el ahorro individual han flexibilizado la edad de jubilación permitiendo el acceso a la jubilación parcial y a la anticipada cuando se alcance un determinado nivel de ahorro⁹⁴³. Estos mecanismos añaden un efecto negativo, del que carecen los regímenes de reparto, como es que sólo aquellos trabajadores con mayor capacidad de ahorro podrán elegir libremente la edad de acceso a la jubilación⁹⁴⁴. En todo caso, los elementos de los regímenes públicos de reparto que pudieran estar incentivando el abandono temprano del mercado laboral, como son la falta de correspondencia actuarial en los coeficientes aplicables de la cuantía de la pensión, pueden ser corregidos sin alterar el mecanismo de financiación.

La estructura de las cotizaciones definidas teóricas puede blindar al sistema contra la desvirtualización de sus instituciones en beneficio de intereses empresariales y favorecer la responsabilidad individual del trabajador. Las cotizaciones definidas teóricas incorporan criterios actuariales similares a los utilizados en las cotizaciones definidas por lo que sería presumible que surgieran los mismos efectos positivos que los producidos por la vinculación directa entre las aportaciones y prestaciones y la

⁹⁴² SIGG, ROLAND. “La seguridad social frente a las políticas de prolongación de la vida profesional”, *Evolución y tendencias de la seguridad social, 2.001-2.004. Hacia una confianza renovada*. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, 2.004. Pág. 130.

⁹⁴³ PALMER, EDWARD. “Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potencial lessons from Sweden to Latin America”. Op. Cit. Pág. 30.

⁹⁴⁴ En el mismo sentido BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y CONTE- GRAND, ALFREDO H. exponen que “al vincular la posibilidad real de jubilarse en función de los resultados financieros por cada individuo, se corre el riesgo que aquellos con menores ingresos no puedan alcanzar los beneficios de la flexibilidad, originando una evidente injusticia o inequidad.” En “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”. Op. Cit. Pág. 51.

aplicación de los coeficientes que reflejan la esperanza de vida en el momento del acceso a la jubilación puede ayudar a alcanzar un nivel óptimo de participación en el mercado laboral de trabajadores de edad avanzada. En último término, la consecución de este último objetivo dependerá no tanto del modelo de financiación del régimen de pensiones como de las condiciones económicas objetivas que permitan al mercado laboral absorber a los nuevos trabajadores mientras mantiene puestos de trabajo suficientes para mantener a los de más edad.

b) Cotizaciones sociales y crecimiento económico: una visión integradora

Un denominador común de las reformas de los regímenes de jubilación dirigidas por el Banco Mundial ha consistido en suprimir (Chile, Bolivia, Perú) o reducir sensiblemente (Uruguay, Argentina) las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios. Esta medida ha venido siendo justificada como un incentivo a la incorporación de los trabajadores a estos nuevos regímenes de financiación capitalizada, pero en última instancia subyace una determinada concepción de las cotizaciones sociales. Desde estas teorías se entiende que las cotizaciones sociales actúan como un coste añadido a la cadena de producción, sin otro valor que el impositivo, y, por tanto, la supresión de la parte de las cotizaciones asumida por el empresario significa una reducción de los costes productivos con sus efectos correlativos en el incremento del beneficio empresarial.

Ahora bien, el impacto directo del coste de las cotizaciones en el beneficio empresarial sería un factor preeminente a la hora de diseñar las reformas de un modelo de financiación de regímenes de pensiones si éste fuera asumido enteramente por el empresario. Por el contrario, y desde el punto de vista económico, la cotización a cargo del empresario es soportada por el trabajador ⁹⁴⁵ mediante su repercusión en forma de salarios más bajos que los que recibirían en el caso de que no existieran cotizaciones

⁹⁴⁵ “tanto más si el cálculo se hace a largo plazo.” BEATTIE, ROGER “Protección social para todos, pero ¿Cómo?” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 119, nº 2, año 2.000. Pág 150.

sociales⁹⁴⁶. La experiencia chilena demuestra que los trabajadores soportan el coste tanto de la parte que le corresponde como la del empresario, y así podemos comprobar que cuando se introdujo el régimen de ahorro individual y se optó por la supresión de las cotizaciones empresariales, se produjo un aumento automático del salario neto de un 11%⁹⁴⁷. Obviamente, la posibilidad de que el empresario repercuta el coste de las cotizaciones a sus trabajadores surgirá siempre y cuando la demanda de mano de obra sea inelástica. En aquellas circunstancias en que la estructura productiva obstaculice la capacidad empresarial de traspasar los costes sociales al trabajador se tenderá a trasladarlos a los consumidores mediante un incremento en el precio⁹⁴⁸, siempre dentro de las posibilidades que el juego de la competencia empresarial permita. Aún el caso de que las cotizaciones fueran asumidas por entero por el empresario, reduciéndose de esta forma los beneficios empresariales, el impacto en la economía nacional dependerá del grado de disminución real de los beneficios netos, que van a ser el resultado, por un lado, del coste de todos los factores de producción y de la estructura impositiva, y por otro, de la demanda del bien o servicio ofrecido, de forma que el efecto de las cotizaciones sobre el beneficio empresarial es limitado y, en todo caso, puede ser compensado con la interacción con otros impuestos.

Otro aspecto de las cotizaciones sociales en su vertiente económica deriva de las crecientes necesidades financieras de los regímenes basados en el reparto para sufragar el aumento de las tasas de dependencia. Como ha quedado expuesto en el *Capítulo II, B), 2, Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones*, si no se realizan modificaciones importantes en el modelo de financiación será necesario aumentar la cuantía de las cotizaciones para sufragar el sostenimiento económico de una población cada vez más anciana. Los planteamientos económicos que rechazan el mantenimiento

⁹⁴⁶ TORRES LÓPEZ, JUAN. “La crítica del sistema público de pensiones públicas” *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008. Pág. 729.

⁹⁴⁷ RUIZ TAGLE, JAIME. *El Sistema Previsional en Chile*. Red de Información Alternativa de Seguridad Social. Abril de 2.001. (En línea). www.redsegsoc.org.uy/RuizTagle2001.htm.

⁹⁴⁸ MONTOYA MELGAR, ALFREDO. “El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe”. Documento marco de la conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Latinoamérica y el Caribe, celebrado en Valencia, el 13 y 14 de mayo de 2002. *El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Seguridad Social, N° 25. Año 2.003. Pág. 63.

de cuantías elevadas de las cotizaciones sociales se justifican en la especial valoración de su efecto en los beneficios empresariales derivado del incremento que suponen en los costes de producción. Ahora bien, si retomamos el argumento anterior de que las cotizaciones son soportadas principalmente por los trabajadores, relativizaríamos la importancia efectiva del incremento de las tasas de cotización en el crecimiento económico nacional.

En el caso de que las cotizaciones sociales aumentasen para contrarrestar el mayor gasto en pensiones derivado de la evolución de las tasas de dependencia y este incremento fuera asumido totalmente por el trabajador mediante una congelación salarial, (que también se daría en el supuesto de que el salario se incrementase por debajo o en la misma medida que el IPC), el efecto macroeconómico directo se daría sobre el consumo debido al menor nivel de renta disponible. Las consecuencias sobre la productividad dependerán de la confluencia de otros condicionantes económicos como el precio del dinero. El resultado final de los efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía de esta limitación de la capacidad adquisitiva de los trabajadores estará condicionado por muchos otros factores como la tasa de inflación. En el mismo sentido, también se puede argumentar que una disminución del nivel de consumo mejora las condiciones para una reducción de las tasas de interés lo que impulsa la productividad al verse incrementada la inversión. Por tanto, no puede hablarse de una vinculación directa entre las cotizaciones sociales y la productividad ya que ésta depende de cómo esté configurada la estructura macroeconómica nacional.

Los costes sociales son un elemento más de la cadena de producción y su influencia macroeconómica no debe ser sobrevalorada⁹⁴⁹. Esto no es óbice para admitir que los incrementos en la cuantía de las cotizaciones sociales no tienen efectos neutros sobre los resultados de la economía nacional, pero esta afirmación no debe impedir el mismo análisis sobre los regímenes cuyas reformas se han orientado hacia una financiación capitalizada. Estos sistemas no van a quedar fuera de la influencia del envejecimiento de la población ya que el aumento de la población anciana trae como consecuencia la transferencia de una mayor proporción del Producto Interior Bruto

⁹⁴⁹ ZUBIRI ORIA, IGNACIO. “Un análisis económico de la Seguridad Social”. Op. Cit. Pág. 607.

hacia los ancianos en detrimento de otros sectores sociales, independientemente del mecanismo de financiación de las pensiones de jubilación escogido.

La principal consecuencia del aumento de las tasas de dependencia en la financiación capitalizada se observa en la disminución del valor del capital acumulado en las cuentas individuales de ahorro debido a que al jubilarse simultáneamente un elevado número de trabajadores se eleva la oferta de venta de los activos acumulados por lo que su precio disminuirá, esto es, los que pretendan jubilarse tendrán que ofrecer más barato su ahorro a cambio de pensiones de menor cuantía. El incremento del número de ancianos en relación con la población trabajadora se traduce, en estos regímenes, en una necesidad de generar un mayor volumen de ahorro mientras se está en activo para compensar el descenso del valor del capital acumulado, o dicho de otra forma, los trabajadores actuales deberán destinar una mayor proporción de su renta disponible, en forma de cotizaciones obligatorias o voluntarias, a generar un volumen de ahorro suficiente que les permita obtener pensiones que cubran sus necesidades futuras. En consecuencia, los efectos en la economía del aumento necesario de las cotizaciones sociales para contrarrestar las crecientes tasas de dependencia no pueden vincularse al modelo de financiación de las pensiones de jubilación.

La influencia sobre el nivel de desempleo nacional de las cotizaciones sociales no es directa⁹⁵⁰. A menudo se justifica la eliminación de las cotizaciones sociales de carácter obligatorio en base a las distorsiones que producen en los mercados

⁹⁵⁰ “Los datos disponibles parecen indicar que las cotizaciones a la seguridad social o los impuestos sobre las remuneraciones no tienen un impacto a la larga en el desempleo (Nickell, 1997). Esto contribuye a explicar que en Dinamarca, que es el único país europeo prácticamente sin estos impuestos, el desempleo esté a la altura del promedio europeo, y no parece derivar beneficio alguno de la inexistencia de semejante impuesto. De todas maneras, desde un punto de vista económico no está justificado centrar la atención exclusivamente en el impuesto sobre las remuneraciones. El índice fiscal esencial para el mercado de trabajo es la suma del impuesto sobre las remuneraciones, del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el consumo. Un minucioso estudio transnacional ha invalidado la tesis según la cual la carga fiscal total tiene un impacto en el empleo a la larga (OCDE, 1990, anexo 6^a). Nickell (1.997) sugiere que la tasa impositiva total puede aumentar el desempleo y reducir la oferta de mano de obra, pero en proporciones modestas.” OIT, Informe sobre el trabajo en el mundo 2.000. *La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación...* Pág. 75. En todo caso, la influencia del coste de las cotizaciones sobre el empleo tiene limitaciones ya que, como señalan MONTROYA MELGAR, ALFREDO; AGUILERA IZQUIERDO, RAQUEL. “La Seguridad Social en la reforma de 2.006” *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº 69. 2.007. Pág. 27-28, los empresarios no van a contratar más trabajadores de los que necesiten, con o sin incentivos a la contratación.

competitivos, fundamentalmente a nivel internacional. Así, las cotizaciones sociales se consideran un coste más de la cadena de producción y, por tanto, al encarecer la producción, son responsables del incremento en el precio final. Los defensores de la supresión de las cotizaciones sociales se basan en que una medida de este tipo favorecería la competitividad de los productos nacionales. Igualmente, subrayan la tendencia actual a la deslocalización por la que grandes empresas trasladan sus centros de trabajo a países en desarrollo donde los costes sociales son mínimos. Desde las teorías basadas en criterios economicistas, se plantea que, para favorecer la competencia de los mercados nacionales, es necesario reducir las cotizaciones y de esta manera conseguir una disminución de los incentivos a la salida de las empresas y una reducción de los costes de producción de forma que el producto resulte competitivo. Con carácter previo a la implantación de una reforma de este tipo hay que evaluar si es social y éticamente admisible la reducción de los derechos sociales en aras de conseguir mayores beneficios empresariales, o si, por el contrario, es preferible un desarrollo económico más lento pero compatible⁹⁵¹ con el bienestar social⁹⁵².

Por otro lado también podrían considerarse otras fuentes de financiación para repartir la carga fiscal entre trabajadores y el capital⁹⁵³ como gravar los activos

⁹⁵¹ “La globalización creciente de la economía exige un enfoque también mundial de los principios éticos básicos y de los procedimientos políticos y sociales. La propia economía de mercado no es un sistema meramente internacional, sino que sus conexiones mundiales trascienden con mucho las relaciones entre naciones. La ética capitalista, con sus efectos y sus virtudes, es un sistema de valores intrínsecamente mundial, no sólo internacional. Abordar las condiciones de la vida de trabajo, así como los intereses y los derechos de los trabajadores en general, exige igualmente ir más allá de los estrechos límites de las relaciones internacionales.” SEN, AMARTYA “Trabajo y derechos”. Op. Cit., pág. 138.

⁹⁵² “La distorsión generada por el impuesto sobre la nómina de sueldos no se mide por el impuesto sobre la nómina en sí, sino por la diferencia entre el valor neto actual de las prestaciones marginales y el impuesto marginal. De igual manera, la oferta de trabajo de quienes no valoran completamente los ahorros jubilatorios –quienes no habrían ahorrado tanto por sí mismos- se verá afectada por tal programa, pero no es correcto inferir que el programa de ahorro obligatorio necesariamente reduce la oferta de trabajo. El punto clave es lo que le sucede a la utilidad marginal media de consumo, la cual puede tanto incrementarse como decrecer.” ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Op. Cit. Pág. 32-33.

⁹⁵³ Sobre esta propuesta ZUBIRI ORIA, IGNACIO demuestra como en el caso español sería asumible la financiación de todo el incremento previsto del gasto en pensiones en las próximas décadas a través de impuestos adicionales, en ZUBIRI ORIA, IGNACIO. *El futuro del sistema de pensiones en España*. Op. Cit. Pág. 48 y ss, y en “Un análisis económico de la Seguridad Social”. Op. Cit. Pág. 626 y ss.

financieros empresariales⁹⁵⁴. De esta forma, los gastos de financiación de la seguridad social no serán repercutidos en su totalidad a los trabajadores y, por otro lado, a las empresas no les será rentable trasladar sus centros de trabajo motivadas por la posibilidad de eludir la obligación de contribuir económicamente al sostenimiento del sistema de seguridad social y los derechos de los trabajadores.

Un repliegue de la seguridad social, paralelo al de los derechos laborales, como derivación lógica de la presión que ejerce el modelo neoliberal sobre el sistema productivo, se constituye como la principal respuesta ofrecida desde el entorno economicista a los retos de la protección social futura. El dogma neoliberal, tantas veces repetido, de que los derechos sociales constituyen un coste añadido en la cadena productiva, presiona a los diferentes Estados a no subsanar las carencias legales o administrativas de sus sistemas de protección social⁹⁵⁵. El miedo a ahuyentar la inversión frena a los gobiernos a implantar políticas sociales que puedan repercutir en los costes empresariales. A pesar de ello hay que señalar como una protección social frágil y debilitada puede generar distorsiones en el ámbito económico a medio y largo plazo⁹⁵⁶. En primer lugar, si no se facilita a los trabajadores la generación de derechos propios mediante su participación en regímenes de protección económica en la vejez, se incrementará la demanda de programas asistenciales que cubran las necesidades de la población anciana. Dicho de otra forma, si el sistema no procura una financiación

⁹⁵⁴ “En comparación con el trabajo, especialmente el no calificado, el capital es hoy muy móvil en el plano internacional. La elasticidad de la demanda de mano de obra es mayor que nunca, porque es más fácil sustituir a unos trabajadores por otros más allá de las fronteras nacionales. De ahí que preocupe el traspaso de la carga fiscal, de unos elementos móviles (empresas y financieros) a otros poseedores de activos inmóviles (trabajadores), atenuándose con ello los efectos redistributivos del sistema y suscitando posiblemente una mayor oposición fiscal. Es un hecho que en Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido los impuestos medios sobre el capital han menguado desde principios del decenio de 1.980, mientras que los que gravan el trabajo no han dejado de aumentar (Rodrick, 1.997). Una solución podrían consistir en gravar más duramente los gastos que tienen una presencia física inconfundible, esto es, los bienes (The Economist, 1.997) o bien traspasar la carga fiscal al consumo.” OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad en los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Op. Cit. Pág. 76.

⁹⁵⁵ En el mismo sentido, MARES, ISABELA, “Consecuencias económicas del Estado del Bienestar”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 57, 4. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.004. Pág. 87, considera que “existen pruebas considerables de que los programas sociales contienen una amplia gama de externalidades económicas positivas de unos impuestos más elevados”.

⁹⁵⁶ TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS; DEL ÁGUILA CAZORLA, OLIMPIA. “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº 54, año 2.004. Pág. 56-57.

suficiente quizá se promueva a corto plazo una reducción de costes en la cadena de producción (que básicamente repercutirá en el beneficio empresarial), pero será a costa de transferencias públicas de carácter asistencial. El efecto final representa una subvención mediante recursos estatales de la reducción de costes empresariales.

Podemos sintetizar la evaluación de una economía amplia e integradora que cubra las demandas de la financiación de una adecuada protección social, en:

- Favorece el clima de paz y estabilidad social⁹⁵⁷, factor fundamental para establecer las bases de una estructura productiva que favorezca la inversión, y consecuentemente, su desarrollo⁹⁵⁸.
- Proporciona una red de seguridad indispensable para la flexibilización del mercado laboral ya que minimiza el impacto social de la modificación de las estructuras económicas⁹⁵⁹. Facilita el desarrollo eficiente de programas de capacitación, recolocación y cualificación de trabajadores, ineludibles para potenciar la productividad y el crecimiento económico.
- Reduce el gasto público destinado a la asistencia social permitiendo focalizar la inversión pública en programas asistenciales que eliminen las inequidades sociales.
- La seguridad en los ingresos es un factor fundamental de la inversión privada en bienes de consumo a largo plazo, con repercusiones directas en sectores clave del tejido productivo como la construcción.

⁹⁵⁷ Un análisis de las fórmulas para extender la cobertura y su importancia en el desarrollo de la participación democrática de todos los estamentos de la sociedad, en ROGER BEATTIE “Protección social para todos, pero, ¿Cómo?” Op. Cit.

⁹⁵⁸ La protección social es un “factor productivo” Comisión de la Unión Europea, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, 1999.

⁹⁵⁹ En consonancia con el concepto de “flexiseguridad” manejado por la Unión Europea. COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. COM (2.006) 708 final y el Dictamen correspondiente del CESE de 30 de mayo de 2.007. SOC/246, (Ponente: Sr. Retureau- CESE 805/2.007).

- Una política social orientada a la constitución de derechos propios de los trabajadores mediante la paulatina integración en los correspondientes regímenes contributivos generará menor demanda de programas de asistencia social.

La protección social no debe conceptuarse como un mero instrumento de política macroeconómica, sino que el desarrollo económico debe servir para financiar la extensión de la protección social, en la que la competitividad internacional debe conducir a una mayor integración de los derechos sociales a través de la eliminación de las situaciones de dumping social⁹⁶⁰ y la consecución de una armonización entre las políticas económicas y sociales⁹⁶¹. La estructura clásica de los regímenes públicos de reparto facilita el compromiso empresarial con el desarrollo social mediante la financiación a cargo de los beneficios empresariales en concepto de cotizaciones sociales. No hay que confundir los medios con los fines. No se puede impulsar el fortalecimiento de factores económicos como el empleo o la productividad sacrificando derechos sociales sino que el empleo de calidad y una adecuada protección social deben ser el eje del desarrollo económico⁹⁶². El objetivo principal debe ser el bienestar social mediante el fomento de los derechos sociales en toda la población trabajadora y el desarrollo económico es el medio para conseguirlo, y como acertadamente señaló en su informe ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social el secretario general de la ONU⁹⁶³, *los recursos destinados a la protección social no se deben considerar gastos improductivos sino una inversión importante en capital humano y cohesión social, así como un requisito necesario para alcanzar una sociedad solidaria*⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰ En esta materia las instituciones supranacionales pueden desempeñar un papel esencial en la introducción y mantenimiento de un nivel básico de derechos sociales a nivel nacional y regional. WELLER, JÜRGEN. *Economic reforms, growth and employment: labour markets in Latin America and the Caribbean*. CEPAL. Santiago de Chile, 2.001. Pág. 168.

⁹⁶¹ OIT. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra, 2.004. Pág. 131.

⁹⁶² En este sentido, GARCÍA NINET, JOSÉ IGNACIO. “Prolongación de la vida activa laboral y jubilaciones anticipadas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social. El necesario incremento de la contributividad del sistema”. *Tribuna Social*, Nº 212-213. Agosto-septiembre 2.008. Pág. 6. TOKMAN, VICTOR E. “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”. CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, Nº 150, Santiago de Chile, octubre de 2.004. Pág. 22.

⁹⁶³ ONU, Comisión de desarrollo social, 39º periodo de sesiones, *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. 13 a 23 de febrero de 2.001.

⁹⁶⁴ “La seguridad social es una inversión en la cohesión social y en la estabilidad política, que a su vez constituye un prerrequisito para actividades económicas prósperas”. CICHON,

MICHAEL; HAGEMER, KRYSZTOF. “Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004. Pág. 214.

4. Pensiones capitalizadas y género.

a) La perspectiva de género en la reforma de la financiación del régimen de pensiones.

Las instituciones de los sistemas de seguridad social públicos se adaptaron durante el siglo XX a una realidad sociológica donde el hombre era el único suministrador de ingresos para la familia, y así, los regímenes de reparto reflejaron el papel de la mujer como dependiente integrando instituciones que las protegían a través de derechos derivados y cuyo fundamento era el vínculo marital con el trabajador. A medida que las mujeres incrementaban su participación en el mercado laboral y se constituían como sujetos de derechos originarios, las instituciones de seguridad social se fueron adecuando a esta nueva realidad y a las necesidades de las trabajadoras. Con esta finalidad la maternidad se desgajó de la incapacidad temporal, lo que propició la adquisición de una entidad propia para esta prestación y posibilitó un mejor ajuste a las demandas sociales, se universalizó la viudedad, se consideró a los periodos de tiempo dedicados a la maternidad como asimilados al alta a efectos del cálculo de las pensiones,...

El viraje hacia la financiación capitalizada ha coincidido con un cambio profundo en las estructuras familiares, (familias monoparentales⁹⁶⁵, divorcios, modificación de la importancia del salario de la mujer dentro de la familia, pasando de meramente complementario de los ingresos del marido a principal), y en la situación laboral de la mujer, que, sin abandonar el papel de primera cuidadora de los dependientes del hogar, sean éstos niños, ancianos o enfermos, se ha incorporado, aunque con grandes diferencias según los países, al mercado laboral. Las reformas a los sistemas de seguridad social se abordaron desde una perspectiva meramente economicista, quedando los objetivos sociales relegados a un papel secundario y, dentro de éstos, se obvió cualquier análisis previo de los efectos que la implantación de los

⁹⁶⁵ Las familias nucleares biparentales en América Latina constituían, en el año 2.002, el 36% del total y en Uruguay únicamente el 28% del total de las familias. TOKMAN, VICTOR. "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social". Op. Cit. Pág. 27

nuevos regímenes tendrían en la equidad de género⁹⁶⁶, aún cuando es mayor el porcentaje de mujeres en la población de edad avanzada. Un cuarto de la población mundial tiene más de 75 años, de los cuales el 66% son mujeres y el ratio de hombres cada 100 mujeres entre los mayores de 65 años se sitúa alrededor de 70% en los países más desarrollados⁹⁶⁷.

El funcionamiento de los sistemas de seguridad social requiere de una buena adaptación a las posibilidades y necesidades del mercado laboral y de las estructuras familiares. La neutralidad del modelo de financiación capitalizada⁹⁶⁸, en su concepción más pura, no ha introducido elementos de discriminación positiva que pudieran garantizar un nivel igualitario de protección social. En el mecanismo de las cuentas de ahorro individual entran en juego dos variables, la capacidad de ahorro y la esperanza de vida, que condicionan el derecho a ser beneficiario y la cuantía de la prestación de jubilación.

Las mujeres presentan más dificultades en asignar una parte de sus rentas al ahorro ya que tienen una vida profesional más corta⁹⁶⁹, ocupan puestos de trabajo más

⁹⁶⁶ MONTAÑO, SONIA. “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004. Pág. 11- 30. ARENAS DE MESA, ALBERTO, “Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género”, documento presentado al Taller *Equidad de género en los sistemas de pensiones*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, año 2.001. Pág. 3.

⁹⁶⁷ POPULATION REFERENCE BUREAU. *Population Bulletin*. Vol. 60, N° 1, Marzo de 2.005. Pág. 24.

⁹⁶⁸ Todas las prestaciones que integran estos regímenes toman como principio la igualdad entre hombres y mujeres, excepto en el caso de las prestaciones de supervivencia en las que es frecuente que los hombres sólo puedan ser beneficiarios de pensiones de viudedad en el supuesto de que tengan declarada una incapacidad para el trabajo y dependan económicamente de la causante. El régimen de capitalización chileno, al igual que el anterior, contenía una disposición en este sentido que ha sido eliminada en la reforma del año 2.008. En Argentina se aprovechó la reforma del sistema para eliminar ésta y otras desigualdades en las prestaciones por supervivencia, como en la de orfandad, donde los hijos la percibían hasta los 18 años y por el contrario, en las mujeres la edad límite dependía de su estado civil, de forma que las menores de 18 años sólo la recibían si eran solteras y las mayores de esta edad podían ser beneficiarias si eran solteras, viudas o separadas dependientes económicamente del causante. ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”. *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003. Pág. 32-33.

⁹⁶⁹ En Chile, las mujeres afiliadas al sistema cotizan el 70% de los años de cotización de los hombres, en Argentina esta tasa descende hasta el 60% en las mujeres que han finalizado la

inestables y de menor calidad, debido a que los perfiles ocupacionales femeninos son de peor calidad, manifestándose una clara segmentación del mercado laboral, horizontal y vertical, entre hombres y mujeres, y presentan una mayor incidencia del desempleo, tienen más probabilidades de quedar atrapadas en el sector informal y su nivel retributivo es inferior al manifestado por los hombres⁹⁷⁰. Poseen una menor capacidad de ahorro y en cambio tienen una mayor esperanza de vida, factores éstos que determinan que los regímenes capitalizados generen un incremento de las desigualdades entre hombres y mujeres⁹⁷¹. La brecha salarial entre hombres y mujeres se mantiene en los regímenes de reparto y se agudiza en los regímenes capitalizados⁹⁷². Confiar su bienestar económico en la vejez a la capacidad de ahorro que obtengan durante su etapa activa puede significar condenar a un gran porcentaje de mujeres a la pobreza.

En la actualidad, los regímenes de capitalización latinoamericanos presentan una clara segmentación por género en su afiliación. El 38% de los afiliados a los regímenes de capitalización individual en América Latina son mujeres. Chile es el país con mayor índice de afiliación, con un 45%, y Argentina la menor con un 33%⁹⁷³, y estas cifras

escuela secundaria y se sitúa en el 50% para aquellas que no se gradúan, y en México este porcentaje no alcanza el 50%. JAMES, ESTELLE; COX EDWARDS, ALEJANDRA; WONG, REBECA. *The gender impact of pension reform: a cross-country analysis*. Policy Research Working Paper n° 3.074. Poverty Reduction and Economic Management Network. Gender Division. The World Bank. Washington D.C. 2.003, Pág. 15-16.

⁹⁷⁰ SABATES-WHEELER, RACHEL; KABEER NAILA. *Gender equality and the extension of social protection*. OIT. Social Security Policy and Development Branch. Extension of Social Security Paper N° 16. OIT, Ginebra, 2.003. Pág. 48.

⁹⁷¹ Así lo admite el Banco Mundial en WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*. Op. Cit. Pág. 32. Según los datos proporcionados por ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”, en BERTRANOU, FABIO M., ARENAS, ALBERTO, (Editores). *Protección social, pensiones y género*, OIT, Santiago de Chile, 2.003. Pág. 40, el sistema argentino anterior a la reforma proporcionaba a los hombres unas pensiones de jubilación un 38% superior que las correspondientes a las mujeres. El nuevo sistema ha incrementado este diferencial hasta alcanzar el 41%. ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. Op. Cit. Pág. 200-209, calculan que, en Chile, la mujer que se retire a los 65 años y que no tenga dependientes, obtendrá una pensión equivalente al 87% de la de un hombre con las mismas características.

⁹⁷² ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003. Pág. 166.

⁹⁷³ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, (AIOS), *Boletín Estadístico* n° 18. *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*. Op. Cit. Pág. 4.

serán menores si el elemento de comparación es la cotización al sistema⁹⁷⁴. La mayor dificultad de la mujer para alcanzar la cifra necesaria para financiar una pensión de jubilación de cuantía suficiente produce que en Chile las beneficiarias de pensiones mínimas estén sobrerrepresentadas a pesar de las mayores dificultades para cumplir con el requisito de cotización previa, lo que refleja su falta de incorporación plena en el régimen de capitalización y el papel marginal que desempeña al copar las prestaciones asistenciales⁹⁷⁵.

Hay que tener en cuenta, además, que las lagunas en la cotización derivadas de la maternidad se producen en los primeros años de la vida laboral, lo que perjudica más la rentabilidad de los fondos que si se produjeran al final de la actividad al estar invertidos menos tiempo. Los efectos de la maternidad en la cuantía de las pensiones de jubilación en el régimen de reparto se corrigen mediante la consideración de estos periodos como al alta estos periodos o a través de la utilización de mecanismos similares como añadir años adicionales de cotización por cada hijo.

⁹⁷⁴ Los datos en Chile indican que mientras el 70% de las mujeres presentan densidades inferiores o iguales al 65%, en el caso de los hombres este porcentaje es inferior al 50%. La concentración de la densidad de cotización en las mujeres es mayor a menor densidad, de forma que la mitad de las mujeres exhiben una densidad de cotización inferior o igual a 40% y de éstas últimas el 50% se ubica en densidades menores o iguales al 11,3%. Las densidades de cotización de los hombres se concentran en los niveles más altos, el 20% de los hombres presenta densidades cercanas al 100%. La densidad promedio de las mujeres es inferior en 16 puntos porcentuales a la de los hombres. ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. Op.Cit. Pág. 33. COX EDWARD, ALEJANDRA considera que las mujeres asignan, en circunstancias similares a la de los hombres, un valor marginal menor a las cotizaciones a la seguridad social, en “El futuro de las pensiones en Chile: diferencias según sexo”. *Estudios Públicos* N° 79. Santiago de Chile, año 2.000. Pág. 249. Nota 10.

⁹⁷⁵ Para MARCO NAVARRO, FLAVIA, estas cifras indican que “continúa viéndoselas más bien como destinatarias de la asistencia pública que como ciudadanas plenamente integradas al ejercicio de los derechos sociales.” MARCO NAVARRO, FLAVIA, “Riesgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”. *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004. Pág. 36.

b) Mecanismos que potencian la consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres.

La pensión de jubilación constituida a través de cuentas de ahorro privadas refleja la carrera laboral del individuo de una forma neutral. Cuanto mayor sea el perfil salarial del afiliado, éste tendrá mayor capacidad de acumulación de capital, que a su vez generará más rentabilidad tanto por su volumen como por sus posibilidades de diversificación en instrumentos financieros que presenten diferentes grados de riesgo. De la misma forma, la estructura de las comisiones, con mayor notoriedad si incluye comisiones fijas, tendrá menos incidencia en el volumen de ahorro cuanto mayor sea éste. En la fase de desacumulación de los activos, un mayor nivel de ahorro también supone un plus de rentabilidad al permitir al beneficiario mayor libertad para optar entre los diferentes mecanismos establecidos para hacer efectiva la pensión, (rentas vitalicias, retiros programados y sus modalidades mixtas).

En los regímenes de reparto, la esperanza de vida no se aplica sobre las pensiones individualizadas, sino que el sistema satisface unas prestaciones cuya cuantía se vincula a las cotizaciones devengadas durante un determinado periodo de tiempo, lo que permite, en base a la mayor longevidad femenina, una redistribución implícita de rentas de los hombres hacia las mujeres⁹⁷⁶. Por el contrario, en los regímenes capitalizados la diferencia en cuanto a la esperanza de vida entre los géneros se convierte en un coeficiente de la fórmula de cálculo de la pensión que se constituya tanto a través de la modalidad de rentas vitalicias como de retiros programados, de forma que, aunque la cuantía global fuera la misma para ambos sexos, al ser mayor el periodo de jubilación en las mujeres, éstas recibirán mensualidades de menor cuantía. La conversión de ahorro en pensión se realiza a través de una compañía de seguros a la que mediante el pago de la prima, esto es, los ahorros de la cuenta individual, se le transfiere el riesgo de longevidad y el financiero con la contraprestación por parte de la

⁹⁷⁶ Aunque esta redistribución puede ser neutralizada si el régimen de prestaciones definidas utiliza como base en la fórmula del cálculo de la cuantía de la pensión, los últimos mejores años de la carrera laboral, ya que serán mayoritariamente los hombres los beneficiarios de este mecanismo de cuantificación. STAHLBERG, ANN-CHARLOTT; KRUSE, AGNETA; SUNDÉN, ANNIKA. "Pension design and gender", *European Journal of Social Security*. Vol. 7. 1. Año 2.005. Pág. 61.

entidad del compromiso de satisfacer de manera vitalicia una pensión mensual al beneficiario. Las compañías de seguro individualizan la cuantía de la pensión aplicando coeficientes representativos de la esperanza de vida diferenciados por sexos.

La utilización de tablas de mortalidad unificadas para ambos sexos, que no han sido aplicadas en ninguno de los regímenes capitalizados del ámbito latinoamericano⁹⁷⁷, en la conversión de los ahorros en rentas vitalicias puede introducir un subsidio cruzado de los hombres a las mujeres⁹⁷⁸ de efectos similares a la que se produce en los regímenes de reparto⁹⁷⁹. La imposición legal de utilizar tablas de mortalidad unificadas tiene el riesgo de que las aseguradoras realicen prácticas de selección adversa sobre las

⁹⁷⁷ Argentina incorporó en el Decreto de n° 1.306, de Necesidad y Urgencia la utilización de tablas de mortalidad que diferenciasen por géneros u otros criterios entre beneficiarios de la misma edad en el cálculo de las Rentas Vitalicias, e instaba a las Superintendencias de Seguros de la Nación y Administradoras de Fondos de Pensiones a definir esta tabla, pero esta disposición no llegó a desarrollarse y el artículo 108 de la Ley 24.241, del sistema vigente hasta 2.008, no contempla esta previsión antidiscriminatoria. El régimen establecido en Brasil, cuyo modelo de financiación es de reparto pero instrumentalizado a través de una modalidad de cotizaciones definidas teóricas, sí incorpora en su fórmula de cálculo de la pensión de jubilación tablas de mortalidad unisex, con el objetivo de mitigar las diferencias por género que pudieran derivarse de la utilización de este mecanismo. En esta fórmula se introduce un coeficiente representativo de cinco años adicionales de cotización a aplicar a las afiliadas para producir una redistribución de rentas a su favor que compense las inequidades sufridas por éstas en el mercado laboral y que tendrán su reflejo en la cuantía de la pensión de jubilación. ROCHA DA SILVA, ENID; SCHWARZER, HELMUT. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Brasil”. *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003. Pág. 88. Una descripción de las características generales del modelo brasileño en HERNÁNDEZ DERZI, HELOISA. “La protección de la jubilación en Brasil” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 771-803.

⁹⁷⁸ PALMER, EDWARD calcula que las transferencias de los hombres a las mujeres en el sistema sueco derivadas de la utilización de tablas de mortalidad unisex en el cálculo de las anualidades del régimen obligatorio de pensiones suponen que el diez por ciento del capital total de los hombres es transferido a las mujeres. PALMER, EDWARD. “Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potencial lessons from Sweden to Latin America”. Op. Cit. Pág. 30 y Nota 9. Éste es uno más de los numerosos mecanismos que promueven la igualdad en el sistema sueco. STAHLBERG, ANN-CHARLOTT; KRUSE, AGNETA; SUNDÉN, ANNIKA. “Pension design and gender”. Op. Cit. Pág. 67, los enumera: la garantía de pensión mínima con comprobación previa de recursos, la utilización de tablas de mortalidad unisex, las bonificaciones por cuidado de hijos, la obligatoriedad de la actualización de las rentas vitalicias (que por la mayor esperanza de vida de la mujer, las beneficia singularmente), la imposición de límites sobre la cuantía de las pensiones y no sobre las cotizaciones.

⁹⁷⁹ BERSTEIN, SOLANGE; TOCKMAN, ANDREA “Brechas de ingreso entre hombres y mujeres: ¿Perpetuadas o exacerbadas en la vejez?”, BANCO CENTRAL DE CHILE *Documentos de Trabajo* N° 334. Santiago de Chile, Noviembre de 2.005. Pág. 14, calculan que la aplicación de tablas unisex en Chile reduciría la pensión de jubilación de los hombres en un 5% y aumentaría aproximadamente en la misma cifra la de las mujeres.

mujeres de mayor edad⁹⁸⁰, por lo que complementariamente a la introducción de esta medida se requeriría reforzar los mecanismos de control sobre estas entidades y de información a las aseguradas.

El único elemento introducido en alguno de los regímenes latinoamericanos que mitiga los efectos de la diferencia de longevidad en la cuantía de las pensiones es la utilización de “anualidades conjuntas” mediante las que se toma en consideración la esperanza de vida del asegurado y de sus dependientes. En esta modalidad aparece una redistribución intrafamiliar por la que se compensa la mayor esperanza de vida de la mujer con la del hombre⁹⁸¹. Este mecanismo sólo se puede aplicar dentro de familias legalmente constituidas por lo que en caso de permanecer soltera, la mujer soportará en su pensión la aplicación estricta del coeficiente representativo de la longevidad media femenina. Este diseño supone una apuesta ideológica por la familia tradicional y supone una discriminación directa a familias distintas a la nuclear biparental⁹⁸².

La solución de contabilidad y propiedad conjunta entre ambos cónyuges de las cuentas de cotización de los planes personales de ahorro es una solución incompleta, y no puede ser considerada como una medida innovadora ya que es una traslación de la

⁹⁸⁰ BONADONA COSSÍO, ALBERTO. “Género y sistemas de pensiones en Bolivia”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Op. Cit. Pág. 216. A este respecto, CUADROS, JESSICA y JIMENEZ, LUIS FELIPE previenen de la posible utilización de mecanismos de precio por parte de las aseguradoras para lograr una mayor presencia de hombres entre sus beneficiarios con el objetivo de minimizar los subsidios cruzados que se producirían al utilizar la misma tabla de mortalidad para los hombres y mujeres. CUADROS, JESSICA y JIMENEZ, LUIS FELIPE en “Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres” CEPAL, Unidad de Estudios Especiales. Serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 142. Santiago de Chile. Febrero de 2.004. Pág. 30.

⁹⁸¹ BERTRANOU, FABIO M. “Protección social, pensiones y género” *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003. Pág. 19. ROFMAN, RAFAEL y GRUSHKA, CARLOS calculan la cuantía de la pensión de jubilación en Argentina constituida a través de Rentas Vitalicias diferenciando el estado civil y el género a los 65 años y con un fondo con valor de \$ 100.000. Si está casado y es hombre obtendría una pensión de \$552,43 y si es mujer, de \$583,58. En el caso de estar soltero, el hombre recibiría \$724,73 y la mujer \$621,77. La aplicación de tablas de mortalidad unificadas produciría un aumento del 13% para las mujeres solteras, de un 6% para las casadas, de 1% para los hombres casados y una disminución del 6% en el caso de hombres solteros. ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”. Op. Cit. Pág. 47 y 50.

⁹⁸² MARCO NAVARRO, FLAVIA. “Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile”, *Proyecto Impacto de género de las reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago, julio de 2.002. Pág. 24.

división del derecho a pensión entre los cónyuges que se divorcian que ya existe desde hace tiempo en varios sistemas de reparto, (en Alemania se instituyó en 1.977 y en Canadá un año más tarde)⁹⁸³. Chile ha establecido que en los supuestos de nulidad o divorcio se integre el valor de las cotizaciones en la liquidación del régimen económico del matrimonio (Ley 20.255). El juez que entienda del proceso de disolución del matrimonio puede declarar el traspaso de fondos desde la cuenta de ahorro individual del cónyuge que deba compensar a la del cónyuge compensado, con el límite del 50% del ahorro acumulado durante el tiempo de duración del matrimonio. Ahora bien, medidas de este tipo se enmarcan en la adquisición derivada de derechos y en el camino hacia la plena igualdad sería más eficiente el impulso a la constitución de derechos propios⁹⁸⁴, y más si tenemos en cuenta que el reparto de los derechos económicos conseguidos hasta el momento de la disolución del vínculo marital entre los cónyuges, puede dar lugar, si uno de los cónyuges apenas ha contribuido al sistema de seguridad social, a que se generen pensiones de jubilación pensiones de cuantía insuficiente para ambos⁹⁸⁵.

El desarrollo de las políticas de igualdad de género se puede aplicar de manera más efectiva mediante un régimen de reparto ya que éste puede incrementar la independencia económica de las mujeres haciéndolas beneficiarias de las prestaciones al margen de los ingresos del marido, (con la consideración como cotizados de los periodos dedicados al cuidado de hijos y familiares o con programas como el británico de “protección a las tareas domésticas” por el que no se tienen en cuenta a la hora de calcular la cuantía de la pensión los años de bajos o nulos ingresos derivados del trabajo). El antiguo régimen chileno de reparto concedía a las mujeres que acreditasen

⁹⁸³ También prevén esta medida Irlanda, Estados Unidos, Sudáfrica y Reino Unido. OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Op. Cit. Pág. 155.

⁹⁸⁴ A este respecto la Comisión Europea expone, en su Comunicación de la Comisión *Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea*, COM(97) 102/final/1.997, que “Los derechos derivados pueden tener efectos disuasorios respecto a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, incitándolas a trabajar en la economía informal, que carece de protección. En algunos países el empleo marginal no permite ningún acceso a la seguridad social. Se tolera esta situación porque las personas afectadas gozan por lo general de derechos derivados y su trabajo no es considerado como un medio independiente de ganarse la vida, sino más bien como un complemento al presupuesto familiar, mientras siguen dependiendo de la seguridad social de sus parejas.”

⁹⁸⁵ CHOI, JONGKYUN. “The role of derived right for old-age income security of women”, *Social, Employment and migration working papers*, N° 43. OECD, París, Diciembre, 2.006. Pág. 24-25.

al menos 20 años de cotización, en el cálculo de la pensión de jubilación, un año adicional de cotización por cada hijo y dos años si eran viudas y con el establecimiento del régimen capitalizado beneficios de este tipo quedaron suprimidos⁹⁸⁶. La reforma del año 2.008 del régimen chileno recupera esta idea y ha creado una bonificación dirigida a las mujeres que tengan hijos. Se trata de una transferencia que será efectiva a los 65 años de edad por un importe equivalente a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo vigente a la fecha del nacimiento del hijo, incrementada por la aplicación de una tasa de interés del 4% desde dicha fecha. Existe un desajuste entre la edad a la que la mujer puede acceder a la pensión de jubilación, 60 años, y la edad a la que se hace efectivo este derecho. Lo mismo ocurre en la aplicación de la nueva normativa sobre el Sistema de Pensiones Solidarias, en la que las prestaciones que ofrece, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, pueden solicitarse cuando el beneficiario haya cumplido los 65 años. El sistema estaría creando dos niveles de protección diferentes para aquellas mujeres con recursos suficientes, que podrían acceder a la pensión de jubilación a los 60 años y aquellas que requieren de la ayuda financiera del Estado, que tendrán que postergar su jubilación a los 65 años y que constituirán el grupo mayoritario.

En la reforma previsional chilena introducida por la Ley 20.255, se contempla la posibilidad de afiliación voluntaria para aquellas personas que no ejercen una actividad remunerada, y se dirige especialmente a las mujeres que no se han integrado en el mercado laboral. Estas cotizaciones permiten acceder, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada prestación, a los beneficios otorgados por el seguro de invalidez y sobrevivencia y al sistema de pensiones solidarias. No se requiere una frecuencia determinada en la cotización (aunque para estar cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia se requiere haber cotizado en el mes anterior a que ocurra el siniestro) y se prevé singularmente que los empresarios de trabajadores por cuenta ajena cuyo cónyuge se afilie voluntariamente puedan ser autorizados por el trabajador para descontar del salario un porcentaje y transferirlo a la cuenta de ahorro individual voluntaria del cónyuge.

⁹⁸⁶ ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. Op. Cit. Pág. 152-153.

c) Edad de jubilación y género.

La armonización de las edades de acceso a la jubilación se ha realizado de forma muy desigual entre los países. México y Bolivia unificaron la edad de jubilación mientras que, por el contrario, otros países como Argentina y Chile han mantenido las diferencias entre los sexos.

La edad establecida en Argentina para acceder a la Prestación Básica Universal es de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Con esta prestación, cuya cuantía es uniforme, se manifiesta una fuerte redistribución implícita hacia las mujeres ya que las mujeres la cobrarán durante más tiempo, a los cinco años de diferencia se añade la mayor longevidad femenina. La incorporación de un beneficio uniforme merma la contributividad del régimen al romper la vinculación entre lo cotizado y la prestación recibida y, por tanto, favorece a los trabajadores de menor nivel salarial, y, entre ellos, a las mujeres.

Chile y Argentina han mantenido la diferencia por sexos de cinco años para causar derecho a la pensión de jubilación que, en el sistema argentino, ha supuesto una ventaja de la posición de las mujeres respecto de la de los hombres en el pilar de reparto. La reforma argentina elevó la edad de acceso a la jubilación de 55 a 60 años para la mujer y de 60 a 65 años para los hombres y a finales del siglo XX la esperanza de vida en Argentina para una mujer de 55 años era de 26,1 años y la de un hombre de 60 años era de 17,3 años, por lo que las mujeres percibirían pensiones de jubilación por un periodo mayor que los hombres en un 50%. La esperanza de vida de las mujeres a los 60 años es de 21,9 años y la de los hombres de 65 años de 14,0 años por lo que la diferencia entre los periodos de disfrute por género aumentó con la reforma al 56%⁹⁸⁷. Las demás prestaciones del régimen de reparto mantendrían una redistribución propia de estos modelos de financiación en la que la menor cuantía generada por la menor capacidad contributiva de las mujeres se ve compensada por un mayor periodo de disfrute. Este efecto positivo para las mujeres desaparece en el pilar capitalizado que impondrá un coeficiente reductor mayor al considerar un periodo de jubilación más

⁹⁸⁷ ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”. Op. Cit. Pág. 34.

prolongado y que se sumará a la pérdida de rentabilidad de los ahorros por la retirada más temprana.

Por el contrario, Chile, que también diferencia por sexos en el acceso a la pensión de jubilación, 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, al constituir su régimen de jubilación básicamente a través de las cuentas de ahorro individual, transfiere a la cuantía de la pensión final percibida por las mujeres los efectos de su mayor longevidad⁹⁸⁸, sin que haya incorporado ningún elemento modulador de las desigualdades en la cuantía de la pensión por la aplicación estricta del coeficiente representativo de la esperanza de vida.

La extensión del periodo de carencia en el régimen argentino de 20 a 30 años para poder causar derecho a la pensión de jubilación anticipada produce una mayor restricción a la salida temprana del mercado laboral en las mujeres que en los hombres ya que manifiestan una mayor irregularidad en su vida activa y, por tanto, presentan mayores dificultades para cumplir con este requisito⁹⁸⁹. En el sistema chileno, para acceder a la pensión anticipada se requiere, además de la edad, 55 años para los hombres y 50 para las mujeres, tener ahorros suficientes que permitan financiar una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años, y que ésta además tenga un valor igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada vigente en el momento de la solicitud. A fecha de 31 de agosto de 2.008, el número de beneficiarios de pensiones de jubilación anticipada en Chile era de 21.182 hombres y de 5.143 mujeres⁹⁹⁰.

La armonización de las edades de jubilación entre hombres y mujeres tendría efectos positivos en la cuantía de la pensión satisfecha a las mujeres a través del pilar

⁹⁸⁸ ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. Op. Cit. Pág. 168, calculan que si las mujeres pospusieran su jubilación a la edad de 65 años el volumen de ahorro aumentaría en 9 a 13 puntos porcentuales. Si se retirase a los 65 años se financiaría un periodo de jubilación un 25% más corto que si se retirase a los 60 años.

⁹⁸⁹ ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”. Op. Cit. Pág. 35 y 47.

⁹⁹⁰ Centro de estadísticas de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, www.safp.cl. En el año 2.000, únicamente el 19,7% de los beneficiarios de pensiones de jubilación anticipada en Chile eran mujeres. ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. Op. Cit. Pág. 169.

capitalizado, ya que tanto las rentas vitalicias como los retiros programados tomarían como base de cálculo un menor periodo de jubilación y se aumentaría el ahorro acumulado en la cuenta individual⁹⁹¹. En todo caso, el mecanismo de capitalización continuaría reflejando las asimetrías entre géneros que se producen en el mercado laboral, ya que la menor capacidad de ahorro femenina no puede ser compensada por este pilar sin la incorporación de elementos con esta finalidad, y que trascienden el mecanismo puro de financiación capitalizada.

d) La contribución a la igualdad del nivel asistencial del sistema.

En los sistemas de pilares múltiples, las desigualdades de género producidas tanto por factores socio-económicos, como laborales y sistémicos pueden mitigarse a través del pilar asistencial y desde la integración de un nivel de carácter contributivo de prestaciones definidas.

Las garantías integradas en el pilar asistencial pueden incluir en su diseño políticas de igualdad de género. Los requisitos de la pensión mínima garantizada pueden adecuarse a las singularidades que presenta el mercado laboral para la mujer. Los beneficios proporcionados por esta garantía podrían modularse proporcionalmente a los años efectivos de cotización como medida de extensión de la cobertura y de la que el primer sector beneficiado sería la mujer. Los posibles efectos desincentivadores a mantenerse en el sistema como cotizante activo una vez alcanzado el mínimo de protección requerido se suavizan al premiarse con un aumento de la prestación proporcional al tiempo de cotización. A esta medida podrían añadirse mecanismos que compensen la dedicación a la maternidad⁹⁹², como el establecimiento de una bonificación por cada hijo que repercutiera tanto en la cuantía de la prestación como en la exigencia del requisito de cotización previa. También prestaciones de carácter universal e uniforme, como la Pensión Básica Universal, suavizan el impacto que la

⁹⁹¹ La cuantía mensual de la pensión resultante al posponer cinco años la edad de jubilación para las mujeres en Chile y Argentina sería un 50% superior que la actual, según cálculos de JAMES, ESTELLE; COX EDWARDS, ALEJANDRA; WONG, REBECA. *The gender impact of pension reform: a cross-country analysis*. Op. Cit. Pág. 17.

⁹⁹² BIRGIN, HAYDEÉ; PAUTASSI, LAURA. “¿Género en la reforma o reforma sin género?: desprotección social en las leyes previsionales de América Latina”. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 36. Santiago de Chile. Junio de 2.001. Pág. 46.

neutralidad del pilar capitalizado tiene sobre la cuantía de la pensión íntegra de jubilación.

La fórmula de cálculo de la pensión de jubilación constituida a través del pilar de reparto puede atender a los requerimientos derivados del género y bonificar los periodos de maternidad y cuidado de dependientes, como sucede al considerar como asimilados al alta estos periodos. La financiación de estas bonificaciones se realiza generalmente, en los regímenes tradicionales de prestaciones definidas, a través de las cotizaciones sociales de los trabajadores coetáneos, y en este aspecto, los regímenes de cotizaciones definidas teóricas, como el implantado en Suecia, presentan indudables ventajas. Este sistema permite contabilizar el coste de los beneficios derivados de la maternidad y del cuidado de dependientes, y traspasar su pago a los recursos generales⁹⁹³. La financiación a cargo de los presupuestos del Estado, sería coherente con la socialización de la paternidad/maternidad, esto es, si la sociedad se beneficia de una eficaz política natalista, debe ser ésta en su conjunto, y no únicamente los trabajadores afiliados al sistema, los que sufraguen el coste social de la maternidad.

⁹⁹³ En Letonia, que también cuenta con un sistema multipilar con un nivel basado en cotizaciones definidas teóricas, el Estado contribuye con una cuantía equivalente a un año y medio de cotizaciones a las mujeres que tengan un hijo. CASTEL, PAULETTE; FOX, LOUISE. "Gender dimensions of pension reform in the former Soviet Union" *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2001. Op. Cit. Pág. 441.

B) HACIA UN MODELO CONVERGENTE: LA EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La presentación del modelo de pilares múltiples del Banco Mundial vertebró el debate en la confrontación de dos mecanismos de financiación, capitalización y reparto, y dos posibilidades básicas de gestión del sistema de seguridad social, la pública y la privada. Los diferentes planteamientos teóricos, que arrastraban una fuerte carga ideológica, se fueron sucediendo de forma paralela a la implantación de diseños inspirados en el esquema multipilar en las reformas de los sistemas de seguridad social latinoamericanos y del Este de Europa.

La expansión del modelo, en sus múltiples variantes, y la evaluación de los primeros resultados de las reformas, han dado como resultado la consolidación del esquema teórico basado en pilares múltiples como la estructura del sistema de seguridad social que mejor se adapta a los retos de la protección social del siglo XXI.

El análisis valorativo de los efectos de estos nuevos sistemas y las consideraciones críticas a la financiación capitalizada como elemento nuclear del sistema, han permitido desarrollar el diseño original mediante la fragmentación del eje central en dos niveles con el objetivo de dar un mayor alcance a la redistribución de rentas, y por ende, a la manifestación en el sistema del principio de solidaridad. A su vez, el nivel no contributivo, que en el esquema original quedaba reducido a las garantías públicas del sistema y a una pequeña protección asistencial, evoluciona con la incorporación de nuevos pilares y el incremento de su importancia relativa dentro del sistema.

Por su parte, los defensores tradicionales de la financiación basada en el reparto y la administración pública de la seguridad social comienzan a aceptar las ventajas de

los modelos de pilares múltiples en los que aparecen componentes capitalizados y la gestión privada de éstos a través de la distribución de los diferentes riesgos que recaen sobre el sistema. Resulta significativo como la Organización Internacional del Trabajo abandona el modelo de pilar único de reparto, defendido en instrumentos como el Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de seguridad social, de 1.952 por un modelo complejo en el que cada pilar mantiene unas características diferenciadas en cuanto a su finalidad, financiación y gestión, y que permite la incorporación al sistema de entidades privadas.

La confrontación teórica entre lo público y lo privado en la gestión y financiación del sistema queda superada con la evolución del modelo de pilares múltiples. Las instituciones internacionales que hasta este momento han liderado el debate desde posturas opuestas van a convergir en el planteamiento de una estructura muy similar en la que tienen cabida la financiación capitalizada y el reparto y donde se reconoce el espacio propio de la gestión pública y, por tanto, del Estado como garante final del sistema de seguridad social.

1. La configuración del sistema de pilares múltiples propuesto por la OIT.

a) El modelo alternativo de la OIT.

La OIT ha dedicado, desde su creación en 1.919, un especial interés al análisis de los diferentes regímenes de pensiones⁹⁹⁴. El informe del Banco Mundial *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, en el que presentó su modelo de pilares múltiples fue duramente criticado desde otras organizaciones internacionales, especialmente desde la OIT⁹⁹⁵, la CEPAL y la AISS.

Al modelo inicial propuesto por el Banco Mundial, la OIT contrapone el propio, presentado en el año 2.000 en su informe *Social Security pensions: Development and reform*, y que recoge el planteamiento multipilar con el objetivo de permitir una mayor diversificación de riesgos. La diferencia fundamental con el primer esquema teórico del Banco Mundial es que el de la OIT estructura su eje central sobre dos niveles contributivos y obligatorios: el primero constituido por prestaciones definidas

⁹⁹⁴ De acuerdo con el Preámbulo de la Constitución de la OIT (1.919) y su ratificación en la Declaración de Filadelfia (1.944), la extensión de la seguridad social ha constituido un objetivo prioritario de esta organización, destacando el Programa de Ottawa de Seguridad Social (Canadá, 1.966), las Consultas Técnicas Regionales sobre atención primaria de la salud en la seguridad social (década de los 80), reuniones para el análisis de las pensiones con empleadores (Uruguay 1992) y trabajadores (México 1.992), la Décimo Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Caracas 1.992) que estudió la reestructuración económica y el mundo del trabajo y de la seguridad social, la 80 sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1.993, la reunión regional tripartita de expertos en Seguridad Social celebrada en México en 1.993, las reuniones en Harare, Budapest, Bangkok, Lima, París, Amman,... Una sistematización de los instrumentos fundamentales de la OIT en materia de seguridad social en OIT. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Documentos de Política de Seguridad Social N° 2. OIT, Ginebra, 2.008. MORRO LÓPEZ, JOSE JAVIER sintetiza la evolución de la normativa de la OIT en materia de jubilación en “La protección de la jubilación en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007. Pág. 601-614.

⁹⁹⁵ El régimen de pensiones chileno, que sirvió como referencia a la propuesta del Banco Mundial, había sido cuestionado por técnicos de la OIT con anterioridad a la publicación del Informe del Banco Mundial como GILLION, C. y BONILLA A. en “Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile” *International Social Security Review*, Vol. 131, N° 2. Año 1.992. Pág. 171-195.

financiadas a través del reparto y gestionado por la Administración Pública y el segundo por cuentas de ahorro individual de financiación capitalizada y administrado por el sector privado.

La OIT refuerza la función de los elementos redistributivos en los sistemas de seguridad social, que habían quedado postergados en las teorías economicistas. La redistribución de los recursos, instrumento que materializa el principio de solidaridad, se erige como uno de los factores principales de impulso al desarrollo social. Adquiere especial valor en la estructuración de la justicia social, siendo condicionante último de la estabilidad sociopolítica, que aparece así como el elemento más influyente en el establecimiento de un sistema de seguridad social eficaz y éste, a su vez, refuerza la paz social. La cohesión social es un requisito ineludible para el desarrollo económico de un país,⁹⁹⁶ y una estructura social que refleje los principios democráticos y donde se manifieste la solidaridad y la participación igualitaria de los diferentes estamentos sociales, será imprescindible para un eficiente desarrollo económico⁹⁹⁷. La solidaridad puede a su vez constituirse en la garantía del sistema de seguridad social, ya que, partiendo de los presupuestos de la teoría general del seguro, un sistema es más viable cuanto mayor sea la dimensión del grupo social asegurado, por lo que la socialización del riesgo, cuyo máximo exponente estaría constituido por los sistemas nacionales, son más estables que los que dividen esta solidaridad en subgrupos cerrados, y de éstos, los regímenes basados en cuentas individuales constituyen el supuesto más radical⁹⁹⁸. La solidaridad se manifiesta a través de la financiación basada en el reparto, las prestaciones definidas teóricas y un nivel asistencial financiado a través de recursos generales y únicamente el Estado puede garantizar su efectiva presencia en el sistema⁹⁹⁹.

⁹⁹⁶ “no es sólo que la democracia favorezca el desarrollo de la protección social sino que la extensión de ésta es de vital importancia para fomentar la estabilidad social y la participación democrática de todos los estamentos de la sociedad”. BEATTIE, ROGER. “Protección social para todos, pero, ¿Cómo?” Op. Cit. Pág. 106.

⁹⁹⁷ A este respecto, AMARTYA SEN subrayó, en su intervención ante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1.999, que “nunca ha habido hambruna grave en un país democrático, por pobre que fuera SEN, AMARTYA “Trabajo y derechos”. Op. Cit. Pág. 136.

⁹⁹⁸ OIT. *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Ginebra, año 2.002. Pág. 100.

⁹⁹⁹ ALARCÓN CARACUEL, M. R. “Los principios jurídicos de la Seguridad Social”, en LÓPEZ, J. Y CHACARTEGUI, C., (Coordinadores). *Las últimas reformas (2.004) y el futuro de la Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2.005. Pág. 25.

La configuración del modelo de pilares múltiples de la OIT tiene objetivos similares a los propuestos por el Banco Mundial, esto es, repartir los riesgos entre los jubilados y los cotizantes y aumentar la vinculación entre cotización y prestación, pero trata de adaptarse al cumplimiento de los principios que la OIT ha enunciado como constitutivos de un sistema de previsión. Al estructurar el sistema en diferentes niveles ofrece más garantías que los sistemas públicos tradicionales gracias a la diversificación de los riesgos económicos, demográficos y personales entre los pilares que lo integran.

La OIT dota a su modelo de una gran flexibilidad permitiendo adaptarlo a la realidad socioeconómica de cada país ya que permite dimensionar cada pilar de acuerdo a los objetivos prioritarios que se persigan y caracterizarlos en consecuencia¹⁰⁰⁰. En los países con sistemas de pensiones recientes y que han alcanzado un nivel de desarrollo pequeño propone comenzar implantando un sistema sencillo e ir aumentando su complejidad a medida que el régimen evoluciona. En estos países habrá que dar prioridad al objetivo de extender la cobertura al conjunto de la población trabajadora e ir incorporando prestaciones mediante los diferentes pilares a medida que el sistema avanza y en consonancia con las características y necesidades propias de cada categoría de trabajadores.

El proceso de reforma requiere la participación democrática de todos los estamentos sociales implicados y debe estar fuertemente consensuada socialmente.¹⁰⁰¹. Hay que tener presente que una reforma del sistema de pensiones produce modificaciones en la estructura económica y social de un país, e influye en los recursos económicos de toda la población. Toda reforma tiene que ser gradual y planificada a

¹⁰⁰⁰ “No existe un modelo único idóneo de seguridad social (...). Cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad de los ingresos (...). La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”. OIT. 89º Conferencia Internacional del Trabajo. Conclusión cuarta de las relativas a la seguridad social.

¹⁰⁰¹ Es necesario el consenso “para conformar una política colectiva, especialmente una que sea universal y obligatoria, que no sólo determine las promesas efectuadas de una generación a la siguiente sino también las salvaguardias que protejan a aquellas personas que están ahorrando para su propia jubilación GILLION, COLIN. “Desarrollo y reforma de las pensiones. El enfoque de la OIT.” Op. Cit. Pág. 42.

largo plazo, para conseguir el mayor grado de estabilidad posible, y tender a la consecución de los principios y objetivos socialmente establecidos¹⁰⁰².

Los principios uniformadores de los sistemas de seguridad social han sido consensuados internacionalmente mediante la normativa surgida en el ámbito de la OIT. Los Convenios y Las Recomendaciones de la OIT, aunque no estén ratificados unánimemente, marcan las características que deben presentar los sistemas de seguridad social para que puedan ser considerados como tales. En el Preámbulo de 1.919 a la Constitución original de la OIT la Seguridad Social aparecía como concepto fundamental para la protección de los trabajadores y sus familias. En 1.944, la Conferencia Internacional del Trabajo expresó, en la Declaración de Filadelfia, que todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad económica, debiendo los Estados “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa” De la normativa de la OIT (singularmente el Convenio nº 102 sobre la Seguridad Social, de 1952 ¹⁰⁰³ y el Convenio nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967) se desprenden una serie de principios que tienen que promover y asegurar los regímenes de seguridad social¹⁰⁰⁴, de manera que sólo será válida si la estructura del sistema respeta y garantiza su cumplimiento.

¹⁰⁰² TAPIOLA, KARI. “Alocuciones durante la sesión de introducción a la Conferencia de Estocolmo.” *El futuro de la seguridad social*, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Estocolmo. Julio de 1.998. Pág. 86. “Hay perspectivas reales para reafirmar un consenso sobre los principios esenciales a los que deben atenerse los planes de pensiones de seguridad social nuevos o reformados. (...) En este proceso es importante recordar que la cuestión de los principios sociales difiere de las modalidades de financiarla o suministrarla. En un mundo más complejo, el papel de las normas básicas consiste en reforzar los principios, al tiempo que permite una flexibilidad en la forma de aplicarlas, a condición de que se respeten los objetivos y los principios rectores...”

¹⁰⁰³ En América Latina seis países han ratificado el Convenio nº 102: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela. BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO y CONTE-GRAND, ALFREDO H. “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones” Op. Cit., pág 52

¹⁰⁰⁴ PATRICK BOLLÉ los sintetiza en los siguientes: Extensión de la cobertura a toda la población. Protección contra la pobreza en la ancianidad, durante una invalidez o al fallecimiento del miembro de la familia del asalariado. Garantizar una prestación pecuniaria que supla los ingresos perdidos a consecuencia de la jubilación. El reajuste de esta prestación con arreglo a la inflación, y, por lo menos hasta un cierto nivel, con arreglo a la subida general del nivel de vida. Fomentar el desarrollo de mecanismos voluntarios de protección. El principio de afiliación obligatoria. La igualdad de trato entre hombres y mujeres y entre nacionales y extranjeros. Proporcionar prestaciones garantizadas y previsibles. Gestión democrática del

Por otro lado, comienza a atisbarse un interés creciente por la articulación de los sistemas de seguridad social con el marco socioeconómico nacional, y que justifica la adición de una serie de principios exógenos al sistema y de carácter estructural. Entre estos, cobran una importancia especial aquellos de carácter económico y que determinarán la aceptación de un esquema multipilar que incorpore un elemento capitalizado.

Uno de estos principios es el relativo al deber de garantizar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, al considerar que un sistema de seguridad social gravoso para el Estado constituiría un obstáculo al crecimiento económico nacional. En la misma medida que el sistema de seguridad social no debe convertirse en un mero instrumento de política macroeconómica, tampoco debe perjudicar el comportamiento del consumo ni la gestión eficiente del nivel de ahorro tanto nacional como individual o familiar. La consideración de las repercusiones macroeconómicas de los sistemas de seguridad social va a ocupar, a corto plazo, un papel esencial en el análisis de los modelos teóricos por el inminente incremento de las tasas de dependencia derivadas del envejecimiento y de la inestabilidad económica mundial. Este aumento de las tasas de dependencia del sistema va a incrementar el coste del sistema y la incorporación de un pilar capitalizado, al igual que la transformación de aquellos regímenes financiados a través del reparto en modelos que incluyan un pilar basado en cotizaciones definidas teóricas, permiten repartir el coste del envejecimiento entre los beneficiarios de las pensiones de jubilación y los cotizantes.

régimen de pensiones. La obligación del Estado de velar por que se cumplan las condiciones establecidas para el abono de las prestaciones. La fijación de unos máximos para las prestaciones y para las cotizaciones. “Reforma de los regímenes de jubilación. Fundamentos del debate”. *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 119. Nº 2. Año 2.000. Pág. 217-234.

b) Descripción del modelo de pilares múltiples de la OIT.

La OIT propone un esquema multipilar donde los diferentes niveles de protección se coordinen con el objetivo de garantizar un nivel suficiente de ingresos en la vejez y se consiga una mayor vinculación entre las prestaciones y cotizaciones que atempere los efectos del diseño de pilar único configurado a través de prestaciones definidas y financiado mediante reparto.

El eje central del modelo, el pilar contributivo, se estructura en dos subniveles, uno de ahorro individual, capitalizado y gestionado por entidades privadas y el segundo financiado a través del reparto y configurado mediante prestaciones definidas o por cotizaciones definidas teóricas. La división de fuentes de financiación mitiga los riesgos derivados del mercado financiero, fundamentalmente la indeterminación en la cuantía de la pensión que el libre juego de las inversiones puede ofrecer, y aquellos derivados del sistema tradicional de reparto, al que se le atribuye inequidades redistributivas y una gestión deficiente de la administración pública.

Los dos pilares complementarios refuerzan las garantías estructurales del modelo y amparan las necesidades de los sectores de población situados en los extremos, esto es, los trabajadores cuyo nivel de ingresos permita dirigir parte de su renta a la consecución de una pensión de jubilación de mayor tasa de retorno pueden encauzar esta renta disponible a la inversión a través de un plan de pensiones voluntario, y, aquellos trabajadores de menor nivel salarial que no logren constituir una pensión suficiente a través del pilar contributivo estarán protegidos por el pilar asistencial.

La OIT propone que el sistema provea una tasa total de reemplazo entre todos sus pilares de un 70%¹⁰⁰⁵ y la dimensión relativa de cada uno de los niveles, y por tanto, la importancia de cada una de las fuentes de financiación implicadas, dependerá del

¹⁰⁰⁵ ROSS, STANDFORD G. “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social”. Op. Cit. Pág. 8.

grado de riesgo que la sociedad esté dispuesta a afrontar y de la capacidad de cada una de ellas de lograr una determinada tasa de retorno¹⁰⁰⁶.

El Modelo de Pilares Múltiples propuesto por la OIT¹⁰⁰⁷.

PILAR	Gestión	Financiación	Modalidad	Finalidad
Voluntario	Privada Pública	según modalidad	Ahorro Privado Asistencia familiar y social	Ahorro Coaseguro
Contributivo Obligatorio o Voluntario	Pública o Privada	Capitalizada	Ahorro individual obligatorio o voluntario Plan Ocupacional	Coaseguro
Contributivo Obligatorio	Pública	Reparto	Prestaciones Def. Cotizaciones Def. Teóricas	Redistribución Coaseguro
Asistencial	Pública	Impuestos	Prestaciones no contributivas	Asistencial

¹⁰⁰⁶ OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Geneva, International Labour Office. Año 2.000. Pág. 464. El Convenio N° 102 establece una tasa mínima de retorno del 40% para un periodo de cotización de 30 años, pero como se reconoce en el mencionado informe, éste nivel de protección es insuficiente para aquellos trabajadores que presentan bajos niveles de rentas. OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Op. Cit. Pág. 22.

¹⁰⁰⁷ A partir de la descripción del esquema multipilar presentado en OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Op. Cit.

1. Nivel asistencial. La función asignada a este nivel es proporcionar un nivel básico de subsistencia mediante dos posibles procedimientos: unas prestaciones sujetas a la previa comprobación de recursos o una prestación básica universal cuya cuantía se situaría en el límite del umbral de la pobreza¹⁰⁰⁸. El establecimiento de una pensión universal plantea unos costes mayores que si se opta por una pensión condicionada a la percepción de un determinado nivel de ingresos¹⁰⁰⁹, aunque su administración requiera menor capacitación y costes. Ahora bien, si el objetivo es la extensión de la cobertura del sistema, con la incorporación paulatina de trabajadores al pilar contributivo, la pensión universal puede desalentar la participación en el segundo nivel. En ambos casos su financiación se realizaría a través de impuestos.

Este nivel se constituiría como una red de garantía del principio general de cobertura universal de los sistemas de seguridad social, que deben ofrecer a toda la población protección suficiente en la ancianidad, durante una invalidez o al fallecimiento del miembro asalariado de la familia¹⁰¹⁰ y este objetivo es coherente con las exigencias derivadas de la consideración de la seguridad social como derecho

¹⁰⁰⁸ La OIT propone, vinculando este beneficio con las circunstancias económicas nacionales, una prestación asistencial de jubilación de cuantía equivalente al 30% del PIB per cápita. OIT. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings. Paper 3. OIT. Ginebra, 2.008. Pág. 6.

¹⁰⁰⁹ A medio plazo se incrementarán los costes de las pensiones sujetas a verificación de ingresos, porque, como señala VAN GINNEKEN, la presión social puede conseguir que se establezcan criterios de titularidad menos estrictos y mayores prestaciones, en VAN GINNEKEN, WOUTER, “Extender la cobertura de la Seguridad Social: conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas”. Op. Cit. Pág. 51 y 52.

¹⁰¹⁰ El derecho a la seguridad del ingreso en la vejez de carácter universal no ha sido nunca recogida por ningún Convenio de la OIT. El Convenio N° 102 (norma mínima), en sus previsiones sobre el seguro social obligatorio y prestaciones universales o con comprobación previa de recursos, establece un alcance muy limitado de umbrales de cobertura y no exige la cobertura universal del sistema. Actualmente se reconoce la importancia de establecer una garantía de acceso universal a un nivel mínimo y la necesidad de completar, en este aspecto, el contenido del Convenio N° 102. CICHON, MICHAEL; HAGEMER, KRYSZTOF. “Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos”. Op. Cit. Pág. 216. KULKE, ÚRSULA. “Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la Seguridad Social”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Año 2.007. Pág. 135. Sobre las carencias del Convenio 102 de la OIT, vid. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO. “La Seguridad Social y la OIT”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008. Pág. 182-185.

fundamental¹⁰¹¹. Encuadrado en la finalidad de contribuir a la extensión de la cobertura, este nivel proporciona al sistema el mecanismo de inserción de los sectores sociales que presentan una mayor vulnerabilidad económica¹⁰¹². Cada sociedad determina en cada época el nivel de protección que ofrece a las situaciones de necesidad y cuales son los riesgos que el sistema tiene que cubrir,¹⁰¹³ lo que condicionará la dimensión de este pilar asistencial. Por otro lado, la configuración de los pilares, particularmente la extensión del público de carácter contributivo, delimitará la dimensión del nivel asistencial ya que ambos se conectan para proporcionar el nivel de protección público, colectivo y solidario del sistema¹⁰¹⁴.

¹⁰¹¹ La Conferencia Internacional del Trabajo de 2.001 reafirma el papel de la seguridad social como derecho humano fundamental, en correspondencia, principalmente, con la Declaración Universal de Derechos Humanos, (art. 22 y 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9, 10.2 y 10.3), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares. La seguridad social como valor universal en APARICIO TOVAR, JOAQUÍN. “La Seguridad Social, pieza clave de la democracia”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008. Pág.122-124.

¹⁰¹² BERTRANOU, FABIO; VAN GINNEKEN, WOUTER; SOLORIO, CARMEN. “Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América Latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 57, 4. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.004. Pág. 17.

¹⁰¹³ “En la actualidad puede hablarse de la estabilización de un *ideal de cobertura* que comprende le accidente personal, sea o no de trabajo, y la enfermedad común –incluida la maternidad- y profesional, cubriendo tanto la asistencia sanitaria y la recuperación como los defectos transitorios y permanentes –invalidez- de renta; la vejez o prolongación de la vida más allá de la edad en que ordinariamente existe capacidad de trabajo; la muerte si el causante deja causahabientes que de él dependan; el paro forzoso; y las cargas familiares, fundamentalmente concebidas como auxilios a quienes tengan a su cargo minusválidos o niños de corta edad”. ALONSO OLEA, MANUEL; TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS. *Instituciones de Seguridad Social*. Op. Cit. Pág.21.

¹⁰¹⁴ Según los cálculos de la OIT el coste de un conjunto de prestaciones básicas de asistencia médica, de prestaciones familiares que garanticen a los menores unos ingresos superiores al umbral de la pobreza, de desempleo y de jubilación e invalidez que aseguren al menos rentas en el nivel del umbral de la pobreza, representaría menos del 2 por ciento del PIB global, y de un 6 por ciento del PIB global para ofrecer prestaciones básicas a aquellos que no tienen acceso a la seguridad social. La OIT estima que establecer un sistema de seguridad social que contenga unas prestaciones básicas tiene un coste asumible en prácticamente todos los países, incluidos aquellos de bajos ingresos, (un sistema de pensiones mínimas y prestaciones por hijos en Senegal y la República Unida de Tanzania podría reducir la pobreza en el 40%, costando menos del 4% de su respectivo PIB). OIT. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Op. Cit. Pág. 25-26. CICHON, MICHAEL; HAGEMER, KRYSZTOF. “Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para

2. Nivel contributivo obligatorio. Este nivel tiene dos diseños alternativos¹⁰¹⁵. Puede configurarse a través de cotizaciones definidas teóricas o bien mediante la división de este pilar en dos niveles, uno de carácter obligatorio¹⁰¹⁶ y financiado mediante el mecanismo del reparto y el segundo, de carácter obligatorio o voluntario, de financiación capitalizada e integrado por cuentas individuales de ahorro o por planes ocupacionales. En todo caso, nada impide que en la segunda propuesta el subnivel de reparto trabaje con cotizaciones definidas teóricas en lugar de prestaciones definidas.

Las dos configuraciones persiguen los mismos objetivos, una mayor vinculación entre cotizaciones y prestaciones, repartir el riesgo de longevidad entre los pensionados y los trabajadores, y la inclusión en el sistema al conjunto de la población trabajadora.

El mecanismo de las cotizaciones definidas teóricas es muy similar al de las cotizaciones definidas utilizadas en los regímenes de cuentas de ahorro individual, por lo que permiten, al igual que éstas, una mayor vinculación entre el esfuerzo contributivo

todos”. Op. Cit. Pág. 210-213, calculan que el coste de un programa de prestaciones básicas que integre una prestación universal de cuantía equivalente al 30% del PIB per cápita y un límite máximo de un dólar estadounidense diario, para todos los mayores de 65 años y discapacitados, una prestación de similar cuantía para todos los huérfanos menores de 14 años y atención médica básica es asumible por la mayoría de países de ingresos bajos. La financiación de este programa en todos los países estudiados en este informe no supera el 7% del PIB. Un análisis comparado de las tendencias más relevantes de estas prestaciones y su implantación en BARRIENTOS, ARMANDO. “El papel de la seguridad social financiada fiscalmente”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.007. Pág. 111 a 132.

¹⁰¹⁵ OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Op. Cit. Pág. 27, 468 y ss.

¹⁰¹⁶ El principio de afiliación obligatoria se fundamenta en la acción redistributiva del sistema a la que debe dotarse de capacidad para compeler al pago de las cotizaciones a los trabajadores y en especial a aquellos trabajadores que no se consideran beneficiados de esta redistribución de rentas y que, por ello, pudieran ser más proclives al fraude y evasión de cotizaciones, por lo que únicamente aquellos que tuvieran una mayor certeza de verse beneficiados se asegurarían (riesgo de selección adversa) y, en la denominada “miopía del trabajador”, esto es, la dificultad de diseñar una estrategia individual de redistribución vitalicia de la renta que consiga financiar un nivel óptimo de consumo durante la etapa de jubilación. GILLION, COLIN. “Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo”. Op. Cit. Pág. 45. ZUBIRI ORIA, IGNACIO. “Un análisis económico de la Seguridad Social”. AAVV. Op. Cit. Pág. 589.

del afiliado y la prestación que obtenga del sistema¹⁰¹⁷. Los beneficios de ambos componentes se manifiestan en una mejora de las inequidades redistributivas del sistema y en una minoración del efecto impositivo de la cotización que potencia la cobertura efectiva del sistema y, a su vez, desalientan los comportamientos de evasión y manipulación estratégica de las cotizaciones. Se refuerza de esta forma la capacidad financiera del sistema y las posibilidades de mantener el equilibrio presupuestario¹⁰¹⁸, lo que cobra una importancia significativa al considerar el incremento de las tasas de dependencia que habrán de soportar los sistemas de seguridad social en las próximas décadas¹⁰¹⁹.

El riesgo derivado del aumento de la longevidad demográfica puede enfrentarse a través de las dos configuraciones. La división de este pilar entre un nivel capitalizado y uno de reparto permite redistribuir el coste del envejecimiento entre las generaciones. La pensión de jubilación se financia mediante la participación obligatoria del trabajador en los dos regímenes. La parte de la pensión constituida a través del pilar de reparto y prestaciones definidas garantiza un determinado nivel de protección, esto es, fija una tasa de reposición que debe ser respetada, por lo que el incremento del coste derivado de las tasas de dependencia del sistema es sufragado por los trabajadores mediante un aumento del importe de sus cotizaciones. Por su parte, el régimen de capitalización obliga al trabajador a asumir el coste individual de su beneficio, de forma que, el aumento del periodo jubilatorio, bien por el aumento de la esperanza de vida bien por la

¹⁰¹⁷ BARR, NICHOLAS. “La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado” *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2.004*. OIT. Santiago de Chile, 2.004. Pág. 20.

¹⁰¹⁸ “En ausencia de la obligación de garantizar el equilibrio financiero entre las tasas de cotización y los niveles de las prestaciones en virtud de los convenios de seguridad social actualizados, incluido el Convenio N° 102, existe el riesgo de que los regímenes de seguridad social que cumplen con las exigencias de esos convenios, permitan la utilización de recursos dedicados a la seguridad social por los cotizantes o los contribuyentes para la financiación de gastos no relacionados con la seguridad social. Esto tendría un impacto perjudicial en los beneficiarios y en la sostenibilidad de los regímenes”. OIT. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Op. Cit. Pág. 29.

¹⁰¹⁹ BARR, NICHOLAS. “Previsión social basada en cotizaciones definidas nocionales: mapeando el terreno” *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004*. OIT, Santiago de Chile, 2.004. Pág. 22-23.

decisión de retirarse del mercado laboral tempranamente, es asumido íntegramente por la fracción de la pensión financiada mediante la cuenta de ahorro individual.

Esta diversificación del coste derivado del incremento de las tasas de dependencia del sistema también puede lograrse mediante la aplicación de las cotizaciones definidas teóricas. Su fórmula de cálculo de la pensión de jubilación incorpora un factor representativo de la esperanza de vida de manera que si ésta aumenta, la cuantía de la pensión disminuye y por tanto la repercusión para los cotizantes del coste financiero de la mayor longevidad es menor que con un régimen de reparto basado en prestaciones definidas.

La estructura en pilares supera el diseño de capitalización pura en el que únicamente los trabajadores de altos ingresos con carreras profesionales estables y un nivel salarial medio/alto pueden aprovechar eficazmente el funcionamiento del régimen. La coordinación de un régimen capitalizado con uno basado en el reparto permite integrar a todos los trabajadores, independientemente de su nivel retributivo, ya que los efectos perjudiciales que un régimen capitalizado presentan para los afiliados de menor capacidad salarial, (peor rentabilidad de sus ahorros que dificulta la constitución de pensiones de cuantía suficiente, mayor vulnerabilidad a las variaciones macroeconómicas, mayor impacto de las comisiones en su ahorro,...) y que dificultan la cobertura efectiva de estos regímenes, pueden contrarrestarse con un pilar de reparto que introduzca el elemento redistributivo que permita suavizar estas distorsiones propias de las cuentas de ahorro individual¹⁰²⁰. El pilar de reparto elabora una red de seguridad para la mayoría de la población trabajadora y protege a través de la implantación del principio de solidaridad a aquellos afiliados de menor capacidad adquisitiva y a aquellos a los que la inestabilidad del mercado laboral les afecte con mayor fuerza.

¹⁰²⁰ En el mismo sentido, ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Sistemas de seguridad social frente a poblaciones longevas: diez cuestiones críticas*. Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2.003. Pág. 10-11.

El funcionamiento de las cotizaciones definidas teóricas integra el principio de solidaridad de manera similar al régimen de reparto de prestaciones definidas, y por tanto, la capacidad de extender la cobertura a todos los estratos laborales, aunque con la ventaja de permitir un mayor control del coste de esta solidaridad. La contabilidad de las transferencias sociales se vuelve explícita mediante la aplicación de criterios actuariales sobre las cuentas virtuales de cada trabajador. Este reconocimiento del coste de la redistribución favorece el debate político sobre las prioridades de protección y de la capacidad del sistema lo que refuerza su estabilidad a largo plazo.

2. 1. Pilar basado en el modelo financiero de reparto. (Primer Pilar)¹⁰²¹. Es de carácter obligatorio y de administración pública. Se configura mediante el mecanismo tradicional de reparto basado en prestaciones definidas o bien el emergente de cotizaciones definidas teóricas. Debe proporcionar una tasa de reposición moderada, entre el 40% y el 50% de los ingresos medios vitalicios¹⁰²².

El principio básico de cobertura universal está deficientemente implantado en muchos países en desarrollo y en la mayoría de los sistemas reformados latinoamericanos donde el nivel de cotización es sensiblemente inferior al de afiliación y donde han quedado excluidos de la afiliación obligatoria amplios sectores de la población trabajadora. La OIT, en su Convenio n° 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, establece que la seguridad social debe proteger, al menos, a todos los trabajadores por cuenta ajena, al 75% de la Población Económicamente Activa o a todos los residentes.

La OIT propone fragmentar este pilar en dos diferenciados en aquellos sistemas que presenten un bajo nivel de cobertura para permitir una mejor adaptación de la seguridad social a las especiales necesidades de los trabajadores de bajos ingresos y que presentan mayores dificultades de integración. Los sistemas de seguridad social basados

¹⁰²¹ En la terminología de la OIT, el primer pilar se corresponde con el de reparto, el segundo pilar con el capitalizado y el tercer pilar engloba el ahorro privado voluntario y aquellas transferencias sociales o familiares. El nivel asistencial sería un nivel básico, o pilar cero según la denominación del Banco Mundial, cuya finalidad es la de proporcionar una última garantía de ingresos en situaciones de necesidad y carencia de rentas.

¹⁰²² OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. OP. Cit. Pág. 27 y 407.

en un fuerte componente capitalizado no pueden dar cumplimiento al principio de solidaridad. La redistribución a nivel estatal queda confinada al régimen fiscal y únicamente podría manifestarse a través de la introducción en el sistema de pilares basados en el reparto o mediante la incorporación de elementos complementarios a las cotizaciones definidas, como es la cuota de solidaridad mexicana, y cuyo alcance es limitado.

Este primer subnivel ofrecería una prestación básica a todos aquellos trabajadores afiliados cuyos ingresos no superen un límite fijado. La cuantía de la pensión puede ser proporcional a los años de cotización para eliminar los posibles incentivos a la evasión y fraude de cotizaciones que una pensión de cuantía uniforme puede acarrear, esto es, un trabajador que consolidara el derecho a pensión una vez cubierto los periodos mínimos de cotización que se requiriesen, podría optar por no seguir cotizando al sistema. Para que el coste de estas prestaciones fuera asumible por los Estados en vías de desarrollo su nivel de protección estaría limitado a pensiones de invalidez, supervivencia y jubilación a una edad tardía, no menor de los 65 años¹⁰²³. Presenta un fuerte componente distributivo de los trabajadores con mayor nivel de renta a aquellos con menores ingresos y éste será mayor cuanto más alta sea la base salarial sujeta a cotización. Las cotizaciones que financien este subnivel pueden estar subsidiadas por el Estado y se pueden estructurar formando un fondo diferenciado del segundo subnivel, para lo cual se impondría una tasa de cotización baja, entre un dos y un 4 por ciento, o formar parte de los ingresos destinados al pilar de reparto, sin que se distinga entre los dos subniveles.

El segundo subnivel integraría a los trabajadores con ingresos medios o superiores, aquellos con la capacidad adquisitiva suficiente para sufragar el pago constante de las cotizaciones, por lo que únicamente sería obligatorio para aquellos trabajadores cuyos ingresos se sitúen por encima de un mínimo. Se financiaría mediante el mecanismo de reparto y se configuraría a través de prestaciones definidas, y para conseguir eliminar las inequidades redistributivas y reforzar la capacidad financiera del sistema, se reforzaría la vinculación entre cotizaciones y prestaciones.

¹⁰²³ OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. OP. Cit. Pág. 468.

A medida en que el país fuera desarrollando su economía y el sistema de seguridad consiguiera extender su cobertura, un número creciente de trabajadores saldría del primer subnivel para integrarse en el segundo. De esta forma se liberaría al Estado de financiar las prestaciones asistenciales y el sistema de seguridad social conseguiría expandirse de manera coordinada con la evolución económica nacional.

Este pilar debe garantizar el cumplimiento de los principios de redistribución y progresividad y, para ello, el régimen público de reparto debe proporcionar mayor rentabilidad a las cotizaciones de los trabajadores con ingresos situados en los tramos inferiores que a las de los trabajadores con mayor nivel de renta, con el objetivo de suavizar, en la medida de lo posible, las diferencias entre los ingresos vitalicios de las diferentes categorías de trabajadores. De manera complementaria se fijarán unas cuantías máximas en las prestaciones y cotizaciones que limiten las obligaciones del Estado respecto de los afiliados de mayor nivel salarial.

2. 2. Pilar obligatorio capitalizado (Segundo Pilar). Este pilar se caracteriza por su financiación capitalizada basada en cotizaciones definidas y puede establecerse con carácter obligatorio o voluntario. Debe coordinarse con el primer pilar para proporcionar a través de la diversificación de fuentes de financiación una mayor garantía del nivel económico de protección satisfecho por el sistema de seguridad social. La tasa de reposición de la pensión de jubilación que pueda ofrecer el pilar público de reparto se complementa con los ingresos que proporcione el ahorro individual o colectivo si se estructura mediante planes de ahorro ocupacionales. Estos dos pilares deben coordinarse de manera que cumplan con el objetivo de garantizar una pensión de jubilación cuya tasa de reemplazo sea adecuada a los salarios dejados de percibir. Ya la Recomendación nº 67 de la OIT de 1.944, sobre la Seguridad de los Ingresos, establecía que los regímenes de seguridad social deben *“aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez) o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia.”* El Convenio nº 102 de la OIT de 1.952 (artículos 26 y 29) y su normativa posterior establecen que la tasa de reposición debería representar entre el 40% y el 55% de los ingresos del trabajador que acredite una carrera de seguro de 30 años.

El artículo 29 del Convenio n° 102 de la OIT proclama la obligación de los regímenes de jubilación de establecer los procedimientos necesarios para revisar la cuantía de las prestaciones como consecuencia de las variaciones en el coste de la vida y el artículo 66 dispone que *“los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez (...) serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida”*. La protección del valor real de las pensiones garantiza el mantenimiento del nivel de vida de los jubilados en relación al disfrutado por la población activa y el ajuste de la pensión que tiene como base la evolución de los salarios permite hacer partícipes a los beneficiarios del incremento de la productividad¹⁰²⁴. La actualización ha de realizarse no sólo sobre las pensiones en curso sino también sobre los salarios que sirvan de base de cálculo de la pensión¹⁰²⁵.

Si bien todas las prestaciones ofrecidas por cada uno de los pilares deben incorporar mecanismos de actualización de la cuantía que las protejan de la inflación y permitan un ajuste al valor real de lo cotizado durante su vida laboral, debe reforzarse en este aspecto el marco normativo de los procedimientos de conversión del ahorro en pensión, especialmente en las rentas vitalicias. La regulación de esta materia en los

¹⁰²⁴ Utilizar la variación salarial como índice de actualización de las pensiones es defendida por COLLIN GILLION. “Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT”. Op. Cit. Pág. 46. A este respecto la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, (CISS) señala que “la indexación de las pensiones al crecimiento de los precios es controvertida, siendo el principal motivo su efecto sobre el nivel de inflación, el cual haría menos probable lograr el objetivo de estabilización de una economía bajo turbulencias financieras”. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la Seguridad Social en América Latina*. CISS, México, 2.002. Pág. 96.

¹⁰²⁵ La OIT clasifica los métodos de actualización entre ajuste sistemático, ajuste de principio y ajuste circunstancial. El ajuste sistemático o automático es utilizado en la mayoría de los países industrializados y en éste la legislación determina el procedimiento de actualización y su grado, de forma que la variación en el indicador económico adoptado (IPC, salarios,...) cuantifica el porcentaje aplicable a las pensiones y especifica el momento de aplicar la actualización, que puede ser en una fecha determinada o automáticamente en cuanto el índice alcance determinado valor. El ajuste de principio es frecuente en las legislaciones de los países en desarrollo y mediante este procedimiento se reconoce el principio de actualización de pensiones pero no se fija el mecanismo para ejercerla sino que se delega su determinación en el Gobierno. Los ajustes circunstanciales son aplicados según la evolución de la situación económica en aquellos sistemas en los que no se ha previsto ningún procedimiento de actualización de las pensiones. OIT *Regímenes de Pensiones*, Seguridad Social n° 4, Oficina Internacional del Trabajo, 2.001. Pág. 51-52.

regímenes reformados del ámbito latinoamericano es deficitaria ya que se ha dejado al mercado que oferte libremente estos productos financieros sin que se haya establecido con carácter obligatorio el ajuste de las rentas vitalicias a la inflación.

La gestión pública de este nivel presenta, a juicio de la OIT, una serie de ventajas sobre la privada, entre otras, la necesidad de las entidades privadas, derivada del funcionamiento en régimen de competencia, de incurrir en costes de comercialización que elevan las primas y comisiones de los afiliados, así como los menores costes de gestión que presenta la administración pública al aprovechar las economías de escala. A pesar de ello, se recomienda la asignación de su gestión al sector privado para prevenir que la inversión esté dirigida por criterios políticos antes que económicos, lo que repercutiría negativamente en la rentabilidad final del ahorro y conllevaría un excesivo control gubernamental sobre el mercado financiero.

La redistribución de competencias entre el Estado y el sector privado en los modelos de pilares múltiples no se realiza en detrimento del papel asignado al Estado sino que éste se mantiene como el garante último del funcionamiento del régimen y se justifica por la obligatoriedad para el trabajador de participar en el sistema. Las funciones asignadas al Estado se desarrollan en tres etapas. La primera, y con carácter previo, se refiere al deber del Estado de coordinar y armonizar las prioridades en las necesidades sociales con los recursos económicos disponibles para diseñar una política macroeconómica eficiente de la que el sistema de seguridad social es parte esencial. En segundo lugar es competencia del Estado el establecimiento de un marco regulatorio para el funcionamiento eficaz del sistema y garantista de los derechos de los partícipes, y donde queden protegidos de forma efectiva los mecanismos redistributivos incorporados al sistema. Por último el Estado se reserva el control financiero y de la gestión de los recursos del sistema incluso de aquéllos pertenecientes a los pilares administrados por el sector privado en consonancia con la financiación pública de las garantías del sistema.

El principio de gestión democrática del régimen de pensiones alcanza también al pilar capitalizado. El Estado, al imponer la obligatoriedad de las cotizaciones al régimen está limitando la libertad de cada trabajador de usar e invertir sus ahorros, y, por tanto,

los trabajadores y los empresarios deben tener la posibilidad de participar en las decisiones que recaigan sobre la gestión de sus cotizaciones y pensiones. Para poder participar en la toma de decisiones, tanto los cotizantes como los beneficiarios deben adquirir un amplio conocimiento de sus derechos y sus deberes, así como la información necesaria sobre el funcionamiento del sistema. Esto cobra una importancia aún mayor cuando se trata de un sistema totalmente financiado gestionado por entidades privadas en régimen de competencia. En este caso, el conocimiento de los trabajadores y la transparencia del sistema es esencial para poder tomar decisiones eficientes, y que son determinantes de los beneficios de las inversiones que se obtendrán, y por tanto, de la cuantía de la pensión que satisfaga este pilar.

Los riesgos que presenta este pilar son esencialmente los derivados de los mercados de capital. La utilización del mecanismo de cotizaciones definidas persigue una estabilización de la tasa impositiva ya que lo que fluctuará será la pensión que el mercado financiero pueda ofrecer, esto es, la garantía del mantenimiento de un límite máximo de cotización se obtiene gracias a la merma de la certidumbre de la cuantía futura de la prestación¹⁰²⁶.

Íntimamente ligado con lo anterior se encuentra la obligación del sistema de proporcionar prestaciones garantizadas y previsibles¹⁰²⁷. La aplicación más directa de este principio se consigue a través del mecanismo de prestaciones definidas, donde la fórmula de cálculo de la pensión está determinada y es conocida por el trabajador durante su etapa laboral activa. Aunque sea admisible realizar determinadas variaciones de los factores utilizados para el cálculo de la pensión, como la elevación la edad a partir de la cual se puede causar derecho a la pensión de jubilación o la extensión del periodo de cotización requerido, esto es, la introducción de reformas paramétricas en el cálculo de la cuantía¹⁰²⁸, las modificaciones no pueden ser de tal entidad que frustren la

¹⁰²⁶ OIT. *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Op. Cit. Pág. 103.

¹⁰²⁷ La Asociación Internacional de la Seguridad Social considera que las tasas de rendimiento de los regímenes de pensiones públicos y privados tienen la misma importancia que la garantía que éstos incorporen de garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad*. AISS, Ginebra, 2.002. Pág. 5.

¹⁰²⁸ Los países que han ratificado el Convenio n° 102 deben garantizar el cálculo actuarial periódico relativo al equilibrio financiero y siempre ante cualquier modificación de prestaciones o cotizaciones.

expectativa de derechos de aquellos que han cotizado según la normativa vigente previa a la reforma, y, en todo caso, se han de establecer periodos transitorios que permitan la adaptación de los sujetos afectados a la nueva regulación.

Los regímenes basados en cotizaciones definidas e íntegramente financiados presentan mayores dificultades en el cumplimiento de esta garantía, pero aún así, se requiere una previsión del nivel de renta que satisfaga la futura pensión de jubilación en orden a permitir un ajuste del ahorro durante la etapa de actividad laboral y la consiguiente redistribución del ingreso vitalicio, y que marcarán la capacidad de consumo de cada trabajador tanto durante su etapa de cotizante como en la de beneficiario de la pensión. El riesgo de volatilidad de la inversión y la inestabilidad en la evolución de la rentabilidad ofrecida por los mercados financieros están presentes en la financiación capitalizada¹⁰²⁹ por lo que deberán establecer un sistema suplementario que garantice la percepción de un nivel mínimo de rentas así como asegurar un interés mínimo de rentabilidad en la inversión de este ahorro obligatorio que permita mitigar los efectos de la posible inestabilidad financiera en las tasas de reposición de las pensiones satisfechas por este pilar. Estas tasas de interés tienen que tener la suficiente entidad para poder cumplir con su objetivo de garantía.

El diseño de este pilar debe perfeccionarse para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres¹⁰³⁰, que debe presidir el sistema en su conjunto¹⁰³¹. Se deben eliminar las discriminaciones por razón de género en el

¹⁰²⁹ Simulaciones basadas en la evolución de los salarios y de los tipos de interés en los últimos 40 años demuestran que las pensiones variarían en un 30%. GILLION, TURNER, BAILEY y LATULIPPE. "Social security pensions: Development and reform." Op. Cit. Pág. 309.

¹⁰³⁰ Los Convenios de la OIT más significativos en materia de igualdad de género son el Convenio N° 100 sobre igualdad en la remuneración, el Convenio N° 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación, el Convenio N° 183 sobre protección a la maternidad, el Convenio N° 156 sobre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, el Convenio N° 175 sobre el trabajo a tiempo parcial y el Convenio N° 177 sobre el trabajo a domicilio.

¹⁰³¹ En consonancia con los objetivos declarados por las Recomendaciones de la Plataforma de Acción de Beijing, de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, (Beijing, 1.995) que en su párrafo 165 promueven: "a) Promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor; b) Aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo, en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y el ascenso, en la concesión de prestaciones laborales y de seguridad social y en las condiciones de

funcionamiento de los pilares capitalizados de los regímenes reformados, y de forma especial en lo concerniente a la implantación de tablas de mortalidad unisex en la comercialización de las rentas vitalicias.

3. Pilar voluntario (Tercer Pilar). Este pilar comprende dos niveles diferenciados: el ahorro individual voluntario y todas aquellas transferencias de ingresos en la vejez que no tienen naturaleza de pensión, esto es, transferencias familiares, asistencia social, asistencia a domicilio, subvenciones que atiendan al coste de la vivienda o el alojamiento¹⁰³²... En general, todos los programas de este último nivel están sujetos a la previa comprobación de carencias de recursos.

El segundo nivel de este pilar estructura los mecanismos voluntarios que tengan como finalidad complementar la pensión de jubilación. Su marco normativo debe respetar los principios generales establecidos para la cobertura obligatoria, en cuanto a la protección legal, la previsibilidad de las prestaciones, el control estatal y la participación de los interlocutores sociales.

Los países con sistemas de seguridad social inmaduros pueden utilizar el pilar voluntario para incorporar gradualmente a sectores de trabajadores al sistema y una vez alcanzado cierto nivel de participación reconvertir el nivel en obligatorio. En todo caso hay que cuidar que en el establecimiento de estos mecanismos voluntarios, la influencia política de las entidades gestoras de estas prestaciones no obstaculice la implantación de una cobertura universal.

trabajo; c) Adoptar medidas apropiadas para tener en cuenta el papel y las funciones reproductivas de la mujer y eliminar las prácticas discriminatorias de los empleadores, tales como no contratar o despedir a mujeres debido al embarazo o la lactancia materna, o exigir pruebas de utilización de anticonceptivos, y adoptar medidas eficaces para garantizar que las mujeres embarazadas, las mujeres con licencia de maternidad o las mujeres que se reintegran al mercado laboral después de tener hijos no sufran discriminación alguna”

¹⁰³² En OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Op. Cit. Pág. 113 se señala que únicamente existen tres países en la OECD donde no se ha establecido un programa general dirigido a subvencionar los costes de vivienda a los ancianos carentes de recursos; España, Italia y Turquía.

2. La evolución del modelo de pilares múltiples del Banco Mundial.

La gran experiencia en la asistencia en la reforma de los sistemas de pensiones a los países clientes del Banco Mundial ha llevado a sus técnicos a perfeccionar el modelo de pilares múltiples. En el esquema presentado en el informe *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, elaborado por el equipo de expertos en protección social del Banco Mundial, se propone una evolución del anterior modelo teórico en el que se perfilan los pilares con una mayor concreción entre sus objetivos precisos, su financiación y sus prestaciones. Se formula un esquema más complejo, con mayor diversificación entre los riesgos, los objetivos y las modalidades de financiación, y entre ellas, al componente capitalizado se le va a asignar de forma específica la función de ahorro. Se evalúan positivamente regímenes financieros diferentes, específicamente para la nueva configuración del primer pilar, con el resultado de que la financiación capitalizada, esto es, el pilar de ahorro individual, pierde peso relativo dentro del sistema¹⁰³³.

La evolución del modelo mediante una expansión a cinco pilares responde a la incorporación en el discurso del Banco Mundial del elemento redistributivo, disipado en el anterior en la configuración del primer pilar, que, de una manera marginal, podía manifestarlo mediante el establecimiento de pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

El esquema de cinco pilares se abre a la consecución de cuatro objetivos generales¹⁰³⁴: la distribución del ingreso vitalicio del trabajador a lo largo de su vida, desplazando parte de su renta generada por su trabajo hacia aquellas etapas, fundamentalmente la vejez, en las que el afiliado al sistema se ve obligado a abandonar

¹⁰³³ Así lo reconocen expresamente en HOLZMANN R.; HINZ R., et al., *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform* Op. Cit. Pág. 1-2: "The Bank continues to perceive advantages in multipillar designs that contain some funded element when conditions are appropriate but increasingly recognizes that a range of choices can help policymakers to achieve effective old-age protection in a fiscally responsible manner."

¹⁰³⁴ Enunciados en HOLZMANN R.; HINZ R., et al., *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform* Op. Cit. Pág. 27.

actividad laboral. Este objetivo de ahorro se realiza mediante el segundo pilar configurado mediante cuentas de ahorro individual capitalizadas. El sistema, a su vez, debe garantizar un nivel de rentas básico en la vejez, luchando de esta forma contra las situaciones de pobreza entre los jubilados. Esta función asistencial se ejecuta fundamentalmente a través del pilar cero¹⁰³⁵, aunque también participará en su consecución el pilar cuarto. Adicionalmente el sistema debe proporcionar un seguro contra la materialización de diversos riesgos presentes en la vida de todo individuo: longevidad, enfermedad, carencia de recursos,.. El logro de este objetivo se reparte entre todos los pilares. Por último, se integra en el sistema un componente redistributivo que asegure de manera equitativa un canal de transferencia de riqueza del sector de partícipes en el sistema de mayor nivel salarial hacia aquellos de menor nivel. La introducción del nuevo primer pilar se va articular en base a la realización del objetivo redistributivo y, por tanto, se elegirá para su configuración el régimen de reparto, que es el único capaz de articular de forma plena esta finalidad redistributiva, aunque, en atención a los riesgos de transferencias nocivas e inequitativas, el Banco Mundial aconsejará el estudio de las posibilidades de implantación del mecanismo de cotizaciones definidas teóricas al proporcionar éste una mayor transparencia. Aunque de manera directa el objetivo distributivo se encomiende al pilar uno, la incorporación del principio de solidaridad en el sistema produce un punto de inflexión en el planteamiento ideológico del Banco Mundial y va a justificar la construcción del pilar cero y el pilar cuarto, para compensar las carencias del sistema en atención a este principio emergente en su discurso¹⁰³⁶.

¹⁰³⁵ JAMES, ESTELLE. “Los tres -¿o cuatro?- pilares de un sistema previsional” en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006. Pág. 51.

¹⁰³⁶ La bifurcación del pilar cero y uno ya fue adelantada por FOX, LOUISE y PALMER, EDWARD en “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Op. Cit. Pág. 92 y 93. Extrae del primer pilar, un pilar cero que soporte las garantías del sistema, financiado mediante impuestos y en el que queda rota la vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones.

El Modelo de Pilares Múltiples del Banco Mundial de 5 niveles¹⁰³⁷

	Gestión	Financiación	Modalidad	Finalidad	Cobertura
4	Redes sociales informales Asistencia social	recursos financieros y no financieros		Asistencial Coaseguro	Voluntaria
3	Privada	Capitalización (Parcial o total) (Prest. Def. /Cot. Def.)	Ahorro Individual Plan ocupacional	Ahorro Coaseguro	Afiliados (Voluntario)
2	Privada	Capitalización (prestaciones definidas o cotizaciones definidas)	Ahorro Individual Plan ocupacional	Ahorro Coaseguro	Afiliados (Obligatorio)
1	Pública	Reparto (prestaciones definidas o CDT)	Pensiones públicas	Redistribución Coaseguro	Afiliados (Obligatorio)
0	Pública	No contributivo Impuestos	Pensiones sociales o básicas	Garantías del sistema Alivio de la pobreza	Afiliados o Universal

¹⁰³⁷ Según las teorías expuestas en HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, Op. Cit. Aunque no ha sido expresamente ratificado por la dirección del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, su objetivo es actualizar y dar a conocer las propuestas del Banco Mundial, así lo expresan en pág. 2: “This report was written to clarify and update the World Bank’s perspective on pension reform, incorporating the lessons learned from recent experience and research that has advanced the understanding of how to proceed in the future. (...) This report provides a guide to the criteria and standards that the World Bank will apply in deciding when and where to provide financial and technical support for pension reforms”.

Pilar cero: Tiene el objetivo de aliviar la pobreza y la iliquidez financiera. Mediante este pilar de carácter no contributivo se debe garantizar el acceso de toda la población anciana a unos ingresos básicos, por lo que este nivel debe estar presente en todo sistema, aunque perderá importancia a medida que su desarrollo permita ir integrando y manteniendo de manera regular a la mayoría de los trabajadores en los pilares contributivos. Debe estar fuertemente vinculado a la economía formal y protege la capacidad de acumular ahorro individual. Es uno de los avances más significativos del modelo de pilares múltiples porque introduce dentro del sistema la protección a las situaciones de carencia de recursos en la vejez. Se dirige a trabajadores de menores ingresos y a aquellos que han participado marginalmente en la economía formal. Se desgaja del antiguo primer pilar para poder focalizar convenientemente la consecución del objetivo básico de alivio de la pobreza en la vejez. Su configuración va a depender de las posibilidades financieras del sistema, del volumen y diversidad de los grupos susceptibles de ser beneficiarios de sus prestaciones, y de la existencia de otros sectores de población de igual o mayor vulnerabilidad, que requerirán que se les asignen recursos. Puede configurarse a través de programas de asistencia social, pensiones que requieran la comprobación previa de recursos o una pensión universal sólo accesible a edad avanzada (recomendándose un mínimo de 70 años).

Primer pilar: El principio de redistribución armoniza este pilar. Se dirige a los riesgos económicos individuales, esto es, bajos ingresos incluso dentro de la economía formal, los errores que el trabajador haya podido incurrir en el diseño de la protección de sus ingresos en la vejez por su mala gestión del ahorro, y los riesgos del mercado financiero. El Banco Mundial va considerar a las cotizaciones definidas teóricas como un mecanismo recomendable para reformar o implantar el pilar público de reparto¹⁰³⁸, aunque, dependiendo de las circunstancias de cada país, podría implantarse a través de prestaciones definidas o, incluso mediante una pensión básica de beneficio uniforme y comprobación previa de recursos. También proporcionaría una garantía a las prestaciones de jubilación configuradas a través de las rentas vitalicias y retiros programados.

¹⁰³⁸ HOLZMANN, ROBERT. "Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure". Op. Cit. Pág. 2.

Segundo pilar: Mantiene las características del anterior modelo, se construye a través de las cuentas de ahorro individual. El Banco Mundial ratifica los efectos positivos de las cuentas de ahorro individuales para el desarrollo económico, y aunque, la financiación capitalizada continúa siendo el mecanismo recomendado para cualquiera de los pilares, se admite que requiere un pormenorizado análisis de la capacidad institucional y administrativa del país que pretenda implantarla, así como una eficiente regulación y la creación de un organismo supervisor del buen funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones y del mercado financiero y asegurador. También hay que evaluar pormenorizadamente la capacidad de soportar los costes derivados de la transición de un régimen de reparto a uno capitalizado.

Tercer pilar: Continúa correspondiendo a un pilar de ahorro voluntario. Puede modelarse de diferentes formas, mediante planes de ahorro individual o empresarial, prestaciones definidas o cotizaciones definidas. Es voluntario. Tiene una importancia especial en los países de ingreso bajo a medio, porque permite a los trabajadores de mayor renta obtener un incremento de la tasa de retorno de su pensión de jubilación sin comprometer los recursos del sistema.

Cuarto pilar: Lo constituye la protección social y familiar y la asistencia social, tanto en lo referente a la sanidad como a programas específicos de ayudas a la vivienda o a la renta, e incluyen tanto los programas de asistencia social formal como la de carácter informal proporcionada por la familia y la comunidad¹⁰³⁹. Su volumen relativo dentro del sistema, así como las prestaciones que incorpore va a depender de las preferencias sociales y de los recursos financieros que se puedan asignar a este pilar (que dependerán en gran parte del impacto de los costes de transición). Integra en el sistema la política social con la finalidad de tornar explícitos los programas que la integran y así, facilitar la transparencia y racionalización de su coste.

¹⁰³⁹ HOLZMANN, ROBERT. “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas” en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006. Pág. 234.

El Banco Mundial sostiene que la tasa de retorno de los pilares obligatorios debe situarse en un 40% de los ingresos medios del trabajador, al entender que la implantación de tasas superiores al 60% requeriría unos niveles impositivos de difícil asunción, y, por otro lado, un nivel limitado de reposición posibilita a los trabajadores una mayor libertad individual para ajustar su ahorro y consumo vitalicio a sus propios objetivos sobre el nivel de renta apropiado en la vejez¹⁰⁴⁰. Las tasas de cotización recomendadas son del 10% del salario en los países de bajo ingreso y no deberían superar el 20% en países de alto ingreso¹⁰⁴¹.

La superación del sistema de tres pilares permite una mayor flexibilidad en el diseño de los regímenes de pensiones para atender de forma más eficaz a las circunstancias singulares de cada país. Este modelo es teórico, la construcción en cinco pilares, no significa que el Banco Mundial promueva un único sistema para cualquier país, sino que permite adaptar tanto el volumen relativo de cada uno de los pilares y como la existencia de los cinco, atendiendo a las circunstancias específicas nacionales. Así se puede ser necesario implantar una pensión universal integrada en el pilar cero complementada con un tercer pilar de ahorro voluntario, o, en otros casos, la reforma comprenderá la introducción de un nivel de ahorro individual obligatorio que apoye las modificaciones que pudieran realizarse sobre la configuración de la pensión pública del primer pilar. Incluso, en algunos supuestos, las circunstancias pueden obligar a implantar un sistema de dos niveles, con un pilar público dominante donde el elemento capitalizado quede constreñido a la instrumentalización del ahorro voluntario¹⁰⁴². Ahora bien, para alcanzar los beneficios derivados de la diversificación de riesgos, el sistema será más eficiente cuanto mayor número de pilares incluya, ya que cada uno de ellos protege contra un determinado riesgo y compensa las carencias de los demás.

¹⁰⁴⁰ HOLZMANN R.; HINZ R., et al., *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 180-181, nota 11.

¹⁰⁴¹ HOLZMANN R.; HINZ R., et al., *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 56.

¹⁰⁴² HOLZMANN R.; HINZ R., et al., *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*. Op. Cit. Pág. 4.

Los modelos multipilares presentados por ambas entidades parten del mismo principio: la diferenciación de los pilares a través de sus objetivos y fuentes de financiación, con la finalidad de contrarrestar de mejor manera los riesgos que alcanzan a los regímenes de pensiones, fundamentalmente los derivados de la demografía, cuyas consecuencias se van a hacer presentes a corto y medio plazo en los sistemas más maduros y procurar la extensión de la cobertura del sistema, problema éste que es especialmente acuciante en los sistemas implantados en los países con economías emergentes.

En los sistemas maduros donde el objetivo principal consiste en incorporar mecanismos que permitan lidiar con las altas tasas de dependencia venideras, la finalidad de incorporar un nivel capitalizado es ayudar al sistema a sobrellevar la transición demográfica proporcionando unas mayores tasas de reposición que las que puede satisfacer un régimen constituido por un único pilar de prestaciones definidas. A su vez, permite redistribuir el coste del envejecimiento entre la generación de pasivos y la de trabajadores, ya que la generación del *baby boom* ahorrará mediante el pilar capitalizado, y a través de esta financiación individual se compartirá la carga del envejecimiento con la población trabajadora. De esta forma, no serán los trabajadores en activo los únicos responsables de financiar el incremento en el volumen de pensiones de jubilación.

Aunque los modelos presentan estructuras muy similares, se pueden encontrar diferencias en su concepción, que se concretan en el pilar central del modelo. Para el Banco Mundial el eje del sistema es el pilar configurado a través de las cuentas de ahorro individual y los demás complementan a éste. Por el contrario, la OIT construye su modelo a partir de los pilares básicos, esto es, el nivel asistencial y el pilar basado en el reparto, y no será hasta que el sistema evolucione y cubra a la mayoría de la población trabajadora cuando el sistema pueda expandirse y se integre un pilar capitalizado.

Por último, la propuesta del Banco Mundial incorpora cinco pilares, a diferencia del de la OIT, que se sostiene en cuatro, lo que permite una mayor transparencia de los mecanismos asistenciales que complementan al sistema y supone una pérdida de la importancia relativa del pilar de ahorro individual respecto al funcionamiento integral

del sistema. El Banco Mundial diferencia la asistencialidad social de las garantías de funcionamiento del régimen de pensiones. El pilar cuatro se compone de los programas públicos y las redes sociales, que no tienen una vinculación directa con el régimen de pensiones más allá de proporcionar la última red de seguridad de ingresos y que, en todo caso, trasciende los sujetos protegidos por el régimen de pensiones al conjunto de la población. Por el contrario, el pilar cero pertenece al régimen de pensiones constituyendo su nivel asistencial y las prestaciones que satisfaga estarán vinculadas con los niveles contributivos. El pilar cuarto permite ampliar el análisis de la estructura y funcionamiento de los regímenes de pensiones a través de una perspectiva comprensiva de la protección social y, por tanto, de su coste y del nivel de protección que se ofrece a cada sector social, y facilitando la detección de las situaciones de desprotección social que pudieran aparecer.

El último modelo presentado por el Banco Mundial contempla la protección social como un todo, e integra principios sociales que manifiestan su actual preocupación por incorporar al sistema de seguridad social los mecanismos que permitan la extensión de la protección social a toda la población y, consecuentemente, la recuperación por parte del Estado de su papel como eje central del funcionamiento del sistema¹⁰⁴³, y, por tanto, supone un punto de inflexión en las teorías economicistas que han uniformado su ideología y actuaciones en las dos últimas décadas.

¹⁰⁴³ Como señala MONTROYA MELGAR, ALFREDO, “el Estado, mejor que cualquier institución privada, está capacitado para llevar a cabo la gran tarea política de solidaridad y redistribución nacional que corresponde a la Seguridad Social. La función estatal de Seguridad Social es necesaria para que el Estado social no pierda su prestigio y su papel de cohesión nacional y para que el ciudadano no reduzca su confianza en “lo público””. MONTROYA MELGAR, ALFREDO. “Sobre el futuro de la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Nº 24. MTAS, Madrid. Año 2.000. Pág. 102.

CONCLUSIONES

Dentro de este epígrafe queremos sistematizar los puntos más relevantes del presente trabajo y que, sin ánimo de ser exhaustivos, han supuesto las líneas básicas de investigación. El estudio del modelo del Banco Mundial nos ha permitido introducirnos en las principales líneas de análisis de las propuestas de reforma de los regímenes de pensiones, lo que nos ha facilitado una visión comprensiva de los elementos más relevantes que inciden en el planteamiento de la reforma de los regímenes de jubilación.

Primera

La reforma de las pensiones de jubilación ocupa un lugar destacado en la agenda política de la mayoría de los países, tanto de aquellos que presentan sistemas altamente maduros como aquellos que, ligados al incipiente desarrollo económico, están afianzando las estructuras macroeconómicas nacionales en las que la financiación de los sistemas de protección social adquiere una importancia significativa.

Los análisis y propuestas de reforma de los sistemas de seguridad social que mayor repercusión pública tienen y que se han utilizado para aplicar reformas radicales y privatizadoras de la financiación de las pensiones son aquéllos que se centran en argumentaciones económicas y de una marcada ideología liberal, con la consecuencia de que los objetivos basados en la eficiencia del capital, público y privado, se han elevado a la categoría de prioritarios en detrimento de los valores sociales. Los análisis basados en la economía de la seguridad social, y dentro de éstos aquéllos que subrayan unas supuestas características ventajosas del mercado sobre la administración pública, han llevado la iniciativa en el planteamiento de modelos teóricos de sistemas de seguridad social y en la implantación de reformas concretas en la financiación de los sistemas. En este punto resulta ejemplificador el hecho de que, en el ámbito internacional, el informe del Banco Mundial, que ofrece la base argumental para las reformas de carácter privatizador, no fue contestado de manera completa y sistematizada hasta un lustro después por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

La apropiación del debate por parte de estas ideologías económicas ha permitido la implantación de regímenes de pensiones altamente capitalizados en los que

objetivos sociales claves para el desarrollo, como la cobertura universal del sistema o la igualdad de género, han quedado relegados en aras de finalidades macroeconómicas que trascienden las propias de la seguridad social.

Por el contrario, los planteamientos reformistas del sistema requieren un análisis jurídico y sociológico que se asienten en principios uniformadores del Estado social y que, sin desdeñar la eficiencia económica, se sirvan de ésta para construir un modelo que dé respuesta a las necesidades sociales de acuerdo con los valores que cada sociedad acoja como prioritarios en cada momento.

El escenario económico determina la exigencia de encarar una reforma del sistema, así como su extensión, y las posibilidades y el nivel de protección que pueda satisfacer el régimen de pensiones. Lo que resulta cuestionable es utilizar la seguridad social como instrumento de una determinada política macroeconómica y al servicio de ésta, ni pretender que no todo lo económicamente eficiente sea socialmente aceptable.

La aportación jurídica al debate debe proporcionar la determinación de los valores y principios de la protección social, fijar los sujetos y el nivel de protección que se ofrezca a cada uno de los sectores de población y los presupuestos básicos de equidad distributiva entre ellos, esto es, la definición de los criterios de justicia social que deban presidir la implantación de la reforma y la defensa de la solidaridad como principio rector del sistema de seguridad social.

Segunda

Un denominador común de todas las reformas que acogen como base teórica las argumentaciones defendidas por los economistas del Banco Mundial es la drástica reducción de la participación del Estado en el sistema de seguridad social, que exclusivamente permanece como agente único en el nivel asistencial. Al sector privado se le asigna la ejecución de sus funciones principales, de manera que la eficiencia y la capacidad del mercado determinan el nivel de protección de los ciudadanos.

En el primer modelo teórico del Banco Mundial, el Estado se limita a proporcionar unas garantías al sistema, muy limitadas por las estrictas exigencias de acceso a los derechos que las integran, y a gestionar el nivel asistencial vinculado al régimen de pensiones de jubilación. En la implantación del modelo la actuación del Estado tiene una dimensión más profunda constituyéndose, a nivel teórico no técnico,

como reasegurador de las fallas del mercado y que aparece en dos niveles: el normativo y el político.

Las consecuencias de un resultado deficitario del régimen de pensiones capitalizado, derivadas tanto de una mala gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones como de una ineficaz actuación del mercado y aquellas relacionadas con el diseño del sistema, son asumidas por el Estado a través de las garantías de rentabilidad mínima y de pensión mínima, que protegen al trabajador de una deficiente actuación del régimen de ahorro individual. Por otro lado, y como hemos podido observar en las últimas reformas de los regímenes basados en la financiación capitalizada, el Estado por motivos de responsabilidad social y ante el posible efecto de “desestabilización social”, se ve obligado a extender su ámbito de actuación, esto es, amplía la protección asistencial con el objetivo de recoger a los cotizantes a los que el régimen de ahorro individual no ha sido capaz de ofrecer una protección satisfactoria. Frente a los defectos del régimen privado de pensiones, es el Estado el que está asumiendo la incapacidad del régimen de ahorro individual para satisfacer un nivel de protección aceptable. Ahora bien, la ampliación del espacio del nivel asistencial no deja de ser una decisión política y sujeta, por tanto, a la incertidumbre del juego político donde la visión cortoplacista puede llegar a imponerse a los análisis técnicos de la viabilidad financiera del sistema a medio y largo plazo.

El resultado de este papel subyacente del Estado es el traslado de la obligación a la población en general de la aportación de los recursos necesarios para mantener una cierta capacidad adquisitiva a los partícipes en el régimen que hayan visto frustradas sus expectativas de obtener el nivel previsto de protección económica. Estas medidas, que en un primer análisis pueden parecer socialmente aceptables, ocultan factores redistributivos cuestionables ya que van a verse obligados a sufragarlas sectores que no participan en el sistema en absoluto o que participando, como en el supuesto de las garantías de rentabilidad mínima, no pueden acceder a ésta al no haber sido capaces de cotizar los amplios periodos exigidos para causar derecho a estas garantías.

Una línea de actuación viable es la creación de un Fondo de Garantía del sistema que acoja las garantías de rentabilidad y pensión mínima, que al efecto serían ampliadas para amparar a un porcentaje mayor que el actual de los trabajadores incluidos en el régimen de ahorro individual obligatorio, y cuya financiación estaría a cargo del régimen capitalizado a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y que

supondría reforzar la responsabilidad de estas entidades en consonancia con los beneficios que obtienen de su participación en el sistema. El mecanismo de financiación debe ser cuidadosamente diseñado para impedir en la medida de lo posible la repercusión de su coste a los trabajadores.

Tercera

La presentación del modelo teórico del Banco Mundial abrió un intenso debate internacional que se enfocó principalmente en la financiación de su nivel contributivo obligatorio. La propuesta rupturista de adoptar las cuentas de ahorro individual como eje del funcionamiento del sistema tomando como referente el régimen de pensiones chileno supuso un convulsivo, tanto por el rechazo que incorporaba al modelo tradicional de reparto, como por la importancia de la entidad que la formulaba. La defensa de la capitalización y las argumentaciones de sus detractores monopolizó el debate y otros aspectos quedaron en un segundo plano. Así ocurrió con, a nuestro juicio, la principal virtud del esquema, que consiste en la diferenciación por niveles de los diferentes grados en los que se puede estructurar el sistema. La estructura en pilares facilita una racionalización de los recursos financieros del sistema y de las prestaciones que la componen. La diversificación de las fuentes de financiación permite hacer frente a los diferentes riesgos, particularmente el derivado de la demografía, de manera más efectiva que los regímenes de pilar único basados tradicionalmente en el modelo de reparto. A su vez, y gracias a la articulación de la protección social complementaria junto al régimen de pensiones obligatorio, se le ofrece al trabajador una mayor certidumbre sobre la tasa de reposición que el sistema en su conjunto le va a satisfacer en su jubilación.

Una ventaja colateral de un esquema multipilar, derivada de la distribución de las funciones del sistema de seguridad social en varios niveles, es la mayor transparencia ante cualquier medida o acción política sobre el sistema. Una reforma sustancial de una prestación incluida en un pilar determinado debe mantener las características de dicho pilar de manera que no sería posible una alteración de la fuente de financiación ni de los sujetos beneficiarios de la prestación. Esta limitación implica un mayor control de los agentes sociales y de los ciudadanos sobre la gestión del sistema.

Cuarta

El argumento principal para configurar el eje central del sistema de seguridad social a través de cuentas individuales de ahorro se basa en que los regímenes de reparto no son capaces de asumir las obligaciones derivadas del envejecimiento de la población. Para llegar a esta conclusión, los defensores de la financiación capitalizada de los regímenes de pensiones parten de la relación entre el número absoluto de cotizantes y de pasivos y consideran que el número de jubilados aumentará hasta hacer insostenible las tasas de cotización soportadas por los trabajadores requeridas para mantener el nivel actual de las tasas de reposición.

Para desmotar esta supuesta posición ventajosa de la capitalización frente al problema del envejecimiento resulta necesario considerar todos los mecanismos de redistribución de rentas existentes a nivel macroeconómico y no únicamente el sistema de seguridad social y de esta manera podemos comprobar como los recursos que los trabajadores destinan al sostenimiento de los ancianos no son menores si se opta por la financiación capitalizada. Si el pilar fundamental del sistema se configura a través de este mecanismo cada trabajador viene obligado a destinar parte de su salario a constituir un fondo de ahorro para la vejez, y complementariamente, a los seguros de cesantía que le protejan de la pérdida de ingresos derivada de las situaciones de desempleo, a los seguros de incapacidad y de supervivencia, seguros médicos... A estos conceptos hay que añadir el pago del impuesto de la renta y de los impuestos indirectos que sufragan la financiación de las prestaciones de carácter asistencial y las garantías estatales sobre el sistema como la garantía de rentabilidad mínima y la pensión mínima. En un contexto de envejecimiento demográfico se incrementa el número de prestaciones financiadas a cargo de recursos generales, por lo que el Estado se vería obligado a aumentar la carga impositiva soportada por los trabajadores. Esto es, si mantenemos constante el nivel de protección social reconocido hasta ahora, los trabajadores tendrán que afrontar un incremento en sus aportaciones, bien vía impuestos o bien vía cotizaciones sociales, para transferir parte de su renta a la población de más edad, por lo que, en última instancia podemos optar por uno u otro mecanismo de financiación pero, tomando en consideración el sistema fiscal, el volumen de recursos que es necesario para mantener a los pasivos es similar bajo cualquiera de los dos modelos financieros.

Quinta

A nivel individual el régimen de pensiones de jubilación de carácter privado y capitalizado va a ver reducida su eficacia por la influencia del contexto demográfico y económico. Las cuentas de ahorro individual de cada trabajador tienen que ser convertidas en una pensión de jubilación a través de los productos que al efecto ofrezca el mercado financiero y asegurador. El valor de la prima, esto es, el valor del ahorro, se determina en función de las reglas del mercado y por tanto, del libre juego de la ley de la oferta y demanda. Si se eleva la demanda de rentas vitalicias o instrumentos similares en consonancia con el número de trabajadores que pretenden transformar su ahorro en pensión, el valor de éste tenderá a disminuir. En consecuencia, adoptar la capitalización como base del funcionamiento del régimen de pensiones de jubilación no blinda al trabajador contra los efectos económicos en su prestación derivados del envejecimiento demográfico.

Sexta

La repercusión que el factor demográfico tiene en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación configurada a través de la capitalización es una variable que se une a los condicionantes derivados del contexto económico y que tienen como resultado que el trabajador sufra una incertidumbre absoluta sobre el nivel de protección que el sistema le ofrecerá en la vejez. La rentabilidad que puede proporcionar un fondo de pensiones se deriva de las posibilidades que ofrezca el mercado financiero y del marco económico. Es cierto que a largo plazo, esto es, teniendo en cuenta toda la vida laboral del trabajador, lo más probable es que la rentabilidad del fondo sea positiva, y más si la estrategia de inversión del trabajador ha sabido conjugar a través del tiempo el riesgo, jugando acertadamente con las inversiones más conservadoras y las más arriesgadas, que en principio le pudieran ofrecer mayores intereses en detrimento de la seguridad. Ahora bien, es necesario que confluyan tres factores. En primer lugar, las características del mercado financiero nacional tienen que permitir la diversificación de las inversiones, lo que es más que cuestionable en muchos de los países donde se ha implantado reformas privatizadoras. Por otro lado, la regulación de este nivel debe alcanzar un alto grado de perfeccionamiento técnico para compaginar un nivel de libertad suficiente que permita obtener a través de la diversificación de productos financieros la rentabilidad necesaria y un nivel de seguridad suficiente que garantice el

ahorro de los trabajadores. En los regímenes de pensiones latinoamericanos estudiados podemos comprobar como la regulación ha limitado, en la práctica, la rentabilidad del ahorro de los trabajadores. Por último, el funcionamiento de este mecanismo requiere del trabajador capacitación y cultura financiera, exigencias éstas a las que los menos cualificados no pueden acceder fácilmente.

Se trata de una inversión a largo plazo, durante los más de 40 años de vida laboral del trabajador, y que, por tanto, permitiría que las pérdidas que se pudieran producir sean absorbidas por las ganancias que se generen en los ciclos alcistas. El problema aparece cuando los últimos años en activo coinciden con una crisis económica que provoque no sólo una baja rentabilidad sino incluso una disminución del ahorro acumulado por el trabajador, y que, al situarse en la etapa de transición a la jubilación no permita al trabajador reaccionar cambiando su política de inversión o esperando que un mejor contexto económico le ofrezca oportunidades de recuperar el ahorro perdido.

El primer esquema presentado por el Banco Mundial no es capaz de mitigar a través del funcionamiento de los pilares asistencial y complementario el riesgo financiero que genera el mecanismo capitalizado en la pensión de jubilación. La protección ofrecida por el nivel asistencial no alcanza a ofrecer una pensión de jubilación media sino que se limita a asegurar un nivel mínimo. El pilar complementario de cuentas de ahorro individual ofrece incluso menos garantías ya que la regulación de los fondos de pensiones integrados en este pilar es menos rígida. El segundo modelo multipilar proporciona una mayor certidumbre en la cuantía de la pensión al incorporar un pilar configurado a través del reparto, y, por tanto, el sistema podrá brindar una mayor certidumbre sobre la cuantía de la pensión de jubilación cuanto mayor sea el peso específico del régimen de reparto en el sistema.

Séptima

La implantación del modelo multipilar original del Banco Mundial adolece de graves defectos en el objetivo de ofrecer una protección suficiente a la generalidad de los trabajadores. Todo el sistema gira alrededor del mecanismo de las cuentas de ahorro individual y, en consecuencia, margina a todos aquellos trabajadores a quienes sus circunstancias laborales les impiden adaptarse a este modelo. La capitalización de las pensiones proporciona un nivel aceptable de ingresos en la vejez únicamente a aquellos

trabajadores cuyo nivel salarial y regularidad en el empleo se adapta a la exigencia del funcionamiento de régimen de ahorro individual y por tanto pueden beneficiarse de la rentabilidad a la largo plazo que les proporciona la inversión de su ahorro y cuyo nivel de protección no se va a ver menoscabado por la eliminación, o su confinamiento en el exiguo nivel asistencial, del principio de solidaridad en el sistema.

La consecuencia de la adopción de la capitalización como instrumento principal del sistema es la aparición de dos niveles segregados de protección. Por un lado, el sistema se dirige a los trabajadores cualificados que presentan una carrera laboral continua y les ofrece una mayor rentabilidad de sus cotizaciones que la que podrían obtener del régimen de reparto al no tener que contribuir al pago del coste de la solidaridad a través de sus aportaciones al pilar contributivo. El segundo nivel se compone de aquellos trabajadores cuyas condiciones sociolaborales les impiden constituir una pensión suficiente mediante la inversión de su ahorro e incluso, como en los regímenes latinoamericanos estudiados, ni siquiera pueden acceder a la garantía de pensión mínima por los extensos periodos de carencia establecidos. Estos trabajadores, que no son sectores marginales, recordemos que en Chile más del 50% de los trabajadores que se jubilen en los próximos años y con una presencia mayoritaria de mujeres obtendrán pensiones inferiores a la mínima, están abocados a la asistencialización. Por tanto, este modelo genera una fuerte discriminación en la protección social y en consecuencia, agrava las desigualdades de género, y empeora la falta de cobertura del sistema.

Octava

Han sido, fundamentalmente, los negativos resultados en relación a la cobertura que se han observado en los países que han aplicado alguna de las variantes del primer modelo multipilar los que han impulsado al Banco Mundial a desarrollar su propuesta mediante la incorporación de nuevos pilares que permitan superar la brecha de protección entre trabajadores. Mediante la integración de un nivel basado en el reparto se intenta adaptar el sistema a las necesidades de protección de los trabajadores que se habían visto desplazados por el funcionamiento del régimen capitalizado y por tanto, se agrega un componente de solidaridad como garantía de funcionamiento del sistema. El segundo modelo del Banco Mundial supone un redescubrimiento del régimen de reparto

como factor de desarrollo de la cohesión social que supone la garantía de una protección universal.

Novena

Frecuentemente se utilizan como defensa del régimen capitalizado sus efectos en el mercado laboral, argumentando que éste requiere de menores tasas de cotización que los modelos tradicionales basados en el reparto, y por tanto conlleva una reducción de los costes sociales ligados a la producción que favorecería la contratación de trabajadores.

Ahora bien, para realizar el análisis comparativo entre ambos modelos de financiación hay que determinar la veracidad de la primera premisa, de la que parte el círculo virtuoso que se presume tiene la capitalización sobre el empleo. El análisis de los regímenes estudiados no ha demostrado la realidad de dicha aseveración. Si bien es cierto que la implantación de un régimen de capitalización en ocasiones se ha acompañado de una reducción de las cotizaciones sociales ésta rebaja no se ha realizado como consecuencia de los menores costes del nuevo sistema sino que la razón de su disminución se encuentra en la decisión política de abaratar las cotizaciones con el objetivo de favorecer la afiliación al nuevo sistema. Los resultados que ofrece el régimen chileno apuntan a otra dirección ya que las pensiones que se están constituyendo bajo este modelo son claramente insuficientes para proporcionar un nivel de ingresos adecuado en la vejez y, por tanto, requieren, como así se ha decidido con la implantación del Sistema de Pensiones Solidarias, la aportación del Estado que complemente estas pensiones. Este resultado es consecuencia de dos factores, el fracaso del régimen en el objetivo de extender la cobertura real del sistema y el infraseguro que supone haber adoptado tasas de cotización sensiblemente inferiores a las necesarias para garantizar pensiones de cuantía suficiente.

Por otro lado, la comparativa entre los costes requeridos por la financiación capitalizada y la de reparto hay que realizarla de manera global, incluyendo todos los factores que influyen en el sistema. En el cómputo de los costes de la capitalización hay que incluir, además de los gastos que ocasiona la transición desde el modelo de reparto, los de los seguros mediante los que se constituyen las prestaciones, incluidos los costes derivados de la compra de rentas vitalicias o temporales con los que se obtiene la

pensión de jubilación y el importe de los gastos que sufraga el Estado. Si mantenemos constante el nivel de protección aceptable socialmente, el Estado debe hacer frente a los gastos que supone financiar el vacío de protección que el régimen de capitalización ha dejado por cubrir y que, al sufragarse mediante recursos generales, supone un incremento de impuestos que tendrá sus consecuencias en el nivel de empleo, bien por su incidencia en el consumo o bien por la reducción de beneficios empresariales que supone.

En definitiva, si computamos los costes globales de ambos mecanismos de financiación y mantenemos el nivel de protección social, no existe un efecto directo de la privatización de las pensiones en la capacidad del mercado laboral para crear empleo. Aunque es obvio que el incremento del coste social para el empresario tiene un límite a partir del cual se convierte en un serio inconveniente a la contratación, no encontramos una vinculación directa entre el modelo de financiación capitalizada y las tasas de empleo.

Décima

La edad de jubilación se ha convertido en uno de los elementos que han focalizado las acciones reformistas sobre el sistema de seguridad social, por su virtualidad de hacer variar el número de pasivos, por lo que su adaptación al envejecimiento demográfico puede aliviar en parte la carga presupuestaria de la seguridad social.

En un régimen basado en cuentas de ahorro individual no existen incentivos económicos a abandonar el mercado laboral ya que va a ser el trabajador el que soporte las consecuencias de su decisión al repercutir éstas directamente en la cuantía de la pensión que puede obtener por la aplicación directa de criterios actuariales que conjugan tanto la edad de acceso a la prestación como la esperanza de vida. Por el contrario, el funcionamiento de los regímenes de reparto no siempre premia el esfuerzo del trabajador de mantenerse en activo, fundamentalmente por los límites máximos de pensión y por las dificultades de concreción de coeficientes sobre la pensión que reflejen actuarialmente la edad de jubilación. Por tanto, parece aceptable que los mecanismos de capitalización puedan contribuir de una manera más directa a la decisión del trabajador a continuar en el mercado laboral. Ahora bien, esta posible ventaja de la

capitalización desaparece cuando se considera el contexto en el que se producen las jubilaciones anticipadas y la poca o nula capacidad del trabajador de imponer su voluntad al recaer esta decisión fundamentalmente en las políticas de recursos humanos de las empresas. Esta situación se agrava en épocas de recesión donde el despido en un trabajador de mediana edad parece que le condena a concatenar su desempleo con la jubilación. Por tanto, aún admitiendo que el régimen de reparto tiene que estar cuidadosamente configurado para no incentivar, a través de la cuantía de la pensión que ofrezca, la anticipación en la edad de jubilación, las medidas normativas que pretendan actuar sobre la edad de jubilación tendrán siempre como límite la disponibilidad del mercado laboral para mantener en activo a los trabajadores de mayor edad.

Undécima

La gran expansión de las reformas de carácter privatizador y que, en mayor o menor grado, han tenido la asistencia del Banco Mundial se ha producido a mediados de la década pasada y principios de la presente y se ha centrado en dos grandes áreas, los países latinoamericanos que requirieron la ayuda del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para hacer frente a sus problemas económicos y los del Este de Europa que encaraban la transición del modelo socialista a la economía de mercado y que fueron asistidos en este proceso por estos organismos. Las recetas proporcionadas por ambas instituciones en este periodo se enmarcan en una política caracterizada por su ideología neoliberal, y donde la seguridad social se puso al servicio de la política macroeconómica global.

Los resultados de las reformas analizadas señalan que los sistemas adoptados adolecen de serios defectos que han provocado que pocos años después de su implantación la mayoría de estos países estén estudiando reformas sobre los regímenes capitalizados.

En primer lugar, el coste de la transición a un régimen capitalizado ha sido altísimo y más teniendo en cuenta el gran endeudamiento del que partían estos países. La solución adoptada para hacer frente a la reforma consistió en destinar a su financiación el producto de la privatización de las empresas públicas, de manera consecuente con la doctrina que amparó estas medidas y que preconizaban el adelgazamiento del Estado como eje de sus políticas. En consecuencia el control del

funcionamiento del sistema ha quedado a expensas de entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones, cuyos objetivos son los propios de las entidades con ánimo de lucro y no la defensa de la protección social más allá de los supuestos que les generen rentabilidad. Asimismo, otros problemas colaterales a la falta de cobertura tienen su origen en la dinámica del sistema que se apoya en las reglas del mercado y así aparecen distorsiones como la concentración de entidades de gestión de los fondos de pensiones, el alto precio de las comisiones, la menor rentabilidad de los fondos integrados en el sistema que otros productos financieros similares, entre otros, y que difícilmente se pueden superar de forma completa a través de una regulación más rígida y extensa.

El mecanismo de capitalización y gestión privada de las pensiones no ha conseguido resultados positivos en la extensión de la población cubierta y, si tenemos en cuenta los datos del régimen chileno, que es el único sistema que por su antigüedad nos permite una evaluación de su funcionamiento a largo plazo, tampoco se ha logrado generar beneficios suficientes para los trabajadores integrados en este régimen. El efecto ha sido una reducción del nivel de protección ofrecida a los trabajadores y que ha desembocado en un nuevo debate sobre el camino a seguir tanto a nivel teórico con la propuesta de un nuevo enfoque por el Banco Mundial, como en la implantación de reformas de mayor o menor calado en estos regímenes.

Duodécima

Las medidas más significativas han sido las adoptadas por Chile y Argentina, y, podemos aventurar, señalan el camino de reforma a los países del entorno.

La reforma de Argentina abre más interrogantes que soluciones reales a los problemas que había presentado su Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Su justificación sigue criterios de carácter más demagógico que técnico y su implantación ha supuesto una vulneración tan grave de la legalidad vigente y de los mínimos criterios de seguridad jurídica que el proceso de nacionalización del sistema ha de considerarse como una incautación, no únicamente de los bienes de las entidades que lo administraban sino también de los recursos financieros acumulados por los trabajadores. Los afiliados al régimen previsional de capitalización no han tenido la posibilidad de decidir el destino del ahorro del que eran titulares y que ha pasado a manos del Estado

al nacionalizar los fondos de pensiones. Es significativo que esta reforma no haya venido acompañada de proyecciones económicas que pudieran fortalecer la garantía de viabilidad futura del nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino, lo que nos lleva a esperar nuevas medidas y reformas a corto plazo, y que, considerando la actual coyuntura económica de Argentina hacen temer recortes en las prestaciones que este sistema pueda ofrecer.

Decimotercera

La reforma chilena al régimen de ahorro individual tiene un significativo alcance tanto por el giro ideológico que representa el nuevo espacio otorgado al Estado en el funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias como por la construcción técnica empleada. Encara los principales efectos críticos del régimen de cuentas de ahorro individual que se han manifestado a lo largo de las casi tres décadas de funcionamiento y que componen las principales líneas de actuación sobre el sistema. El eje principal y que da nombre a la reforma, la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, constituye el reconocimiento explícito del fracaso del régimen de capitalización en el cumplimiento del objetivo prioritario de todo sistema maduro de seguridad social, esto es, ofrecer pensiones seguras y suficientes al conjunto de la población trabajadora.

La incorporación al pilar asistencial de las prestaciones que hasta ahora estaban integradas en el PASIS es una solución técnicamente irreprochable y que favorece el funcionamiento del sistema por la incorporación de elementos de vinculación entre los vacíos de protección que crea el régimen de capitalización y las prestaciones no contributivas. Ahora bien, podemos entender que se ha sobredimensionado el pilar asistencial si consideramos que su alcance comprenderá más de la mitad de los afiliados al pilar de ahorro individual obligatorio y que no trata de aliviar las carencias presentadas por factores coyunturales sino que actúa sobre factores estructurales, derivados directamente del comportamiento ordinario del régimen de capitalización y que, por tanto, continuarán previsiblemente manifestándose en el futuro. Una opción posible dada la magnitud de los trabajadores beneficiarios del nuevo modelo podría haber sido la introducción de un pilar de reparto que diera cobijo a los trabajadores que por sus circunstancias socio laborales no pueden participar de forma plena en el régimen de capitalización, siguiendo, en su estructura básica, el sistema uruguayo, esto es, fundamentalmente, manteniendo la obligación de participar en el pilar contributivo de

reparto para los trabajadores de mayor nivel salarial. Este esquema tiene el inconveniente de la mayor dificultad técnica que presenta una reforma en este sentido, pero que sería más coherente con los sujetos a los que se dirige y no produciría el efecto de “asistencializar” las pensiones de una parte significativa de la población trabajadora. Una reforma de esta clase incidiría en las causas de la falta de cobertura más que en las consecuencias, y podrían eliminarse algunos riesgos que la implantación del sistema de pensiones solidarias produce como el de fomentar la evasión de cotizaciones en aquellos trabajadores que tengan posibilidades de cumplir los requisitos para causar derecho a una pensión básica solidaria.

Por otro lado la reforma aborda por fin la perspectiva de género incorporando medidas tratan de atemperar los efectos discriminatorios que la aplicación estricta del mecanismo capitalizado producen en las mujeres, y, por extensión, en el sistema, y que junto con el sistema de pensiones solidarias, del que van a ser principales beneficiarias, incrementa sustancialmente la protección ofrecida a la mujer. Ahora bien, debería haberse coordinado la edad de jubilación de ambos pilares para garantizar el acceso a la pensión de jubilación a una misma edad a toda mujer, independientemente del nivel de ingresos, aún cuando esta medida hubiera significado un incremento de la edad de jubilación y su igualación con la del hombre.

En cuanto a las medidas dirigidas a incrementar la eficiencia del sistema podemos señalar los efectos positivos que tanto la eliminación de la comisión fija como el procedimiento de licitación de la administración de cuentas de capitalización individual tendrán en el ahorro de los trabajadores, fundamentalmente el de aquellos de menor renta. Sin embargo, no se ha actuado sobre las dificultades en la gestión y control de las cotizaciones que presenta el sistema y que no desaparecerán mientras no exista un organismo centralizado de carácter público que controle el cumplimiento de las obligaciones de pago sin que medien criterios de rentabilidad en su actividad y con la posibilidad de cruzar datos con el Ministerio de Hacienda para una mejor gestión de la lucha contra el fraude, lo que se hará aún más necesario con el establecimiento de la obligatoriedad de afiliación para los trabajadores por cuenta propia.

Decimocuarta

La evaluación de los primeros resultados de los sistemas que integran una gran base capitalizada ha dado lugar a que el Banco Mundial revise su primera propuesta y publique una evolución del modelo multipilar que supone un redescubrimiento de la gestión pública en el ámbito de la seguridad social y de la importancia del principio de solidaridad que realiza el régimen de reparto.

Tanto la Organización Internacional del Trabajo como el Banco Mundial se postulan a favor de los sistemas de pilares múltiples por la instrumentalización que procura de la diversificación de fuentes de financiación en consonancia con los diferentes objetivos del sistema.

La adopción por parte de estas instituciones del modelo teórico de pilares múltiples contribuirá a una expansión de reformas que combinen un régimen de reparto con la financiación capitalizada tanto por el aval que supone actuar en consonancia con los criterios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo como por la capacidad de influencia del Banco Mundial. Igualmente se puede prever una difusión de las cotizaciones definidas teóricas por la aceptación a nivel internacional de las virtudes de este instrumento.

Decimoquinta

Todos los países de nuestro entorno están, en mayor o menor grado, aplicando reformas en sus sistemas de seguridad social para hacer frente al incremento del volumen de pasivos que genera el envejecimiento de la población. El problema demográfico que, aunque es coyuntural, se prolongará durante toda una generación, (esto es, el periodo de jubilación de los nacidos durante el *baby-boom*), no puede servirnos de argumentación para dismantelar los tradicionales sistemas públicos basados en el reparto.

Las reformas paramétricas, es decir, aquellas que inciden en los factores de cálculo de la pensión de jubilación, tienen como finalidad rebajar la cuantía de las pensiones para descargar la presión sobre el presupuesto del sistema. Para que la aplicación de estas medidas se corresponda con criterios equitativos de redistribución intergeneracional se deben plantear a medio plazo ya que en caso contrario se condena a una generación de trabajadores a una disminución de las tasas de reposición de sus

pensiones, a cambio del mismo esfuerzo contributivo, y sin darles la posibilidad de acceder a financiar la disminución de su pensión pública a través de fondos de pensiones.

El establecimiento de un modelo de pilares múltiples facilita esta redistribución intergeneracional tanto de los recursos como de los beneficios que proporcione el sistema, siempre y cuando se implante con tiempo suficiente para generar sus efectos ya que el pilar capitalizado requiere la inversión a largo plazo para maximizar su capacidad de generar rentabilidad. Este esquema teórico parte de una determinación de las prestaciones que puede ofrecer el pilar basado en el reparto y, a partir de éste se configuran los siguientes pilares. La cuantía de la pensión satisfecha por el pilar de reparto se vincula con el nivel de protección complementaria que resulta necesario financiar a través de planes de pensiones individuales o colectivos. Genera seguridad en la proyección futura del sistema y equilibra el esfuerzo contributivo entre la generación de pasivos, que se habrán financiado parte de su pensión, y la de los trabajadores que sostienen a través de sus cotizaciones las pensiones del nivel público.

Decimosexta

Resultados muy similares a los producidos por las reformas paramétricas los podemos encontrar con la aplicación del mecanismo de cotizaciones definidas teóricas al pilar configurado mediante el reparto. A través de las cotizaciones definidas teóricas el sistema reajusta automáticamente el beneficio según sus posibilidades financieras en relación con el incremento que el envejecimiento demográfico suponga para el presupuesto del régimen de pensiones. Al introducir en el sistema las cotizaciones definidas teóricas se consigue vincular la pensión de jubilación al incremento de la esperanza de vida, lo que en esencia supone una rebaja de su la cuantía de la pensión.

Este mecanismo integra una serie de ventajas sobre la aplicación de reformas paramétricas. Reparte el coste derivado del envejecimiento entre la generación de jubilados y trabajadores, de forma similar a la disminución de la pensión por la aplicación de reformas paramétricas en los regímenes de reparto, pero con una mayor transparencia y equidad intergeneracional. Este reajuste de las pensiones no requiere de una decisión gubernamental, que en todo caso se trata de una medida impopular, con lo

que se consigue aislar al sistema de estrategias políticas que tienen como objeto la cuantía de la pensión de jubilación.

Los efectos del régimen de cotizaciones definidas teóricas sobre el mercado laboral son positivos. Incorpora en la fórmula de cálculo de la pensión elementos actuariales que incentivan la permanencia en activo de los trabajadores de mayor edad, ya que cuanto más tarde accedan a la pensión, mayor será su cuantía.

Desde el punto de vista de la equidad de género, las cotizaciones definidas teóricas compensan el menor nivel salarial que obtienen las mujeres durante su carrera laboral. El coeficiente representativo de la esperanza de vida no distingue entre géneros, a pesar de que las mujeres viven más tiempo que los hombres, y por tanto, disfrutan durante un periodo mayor de la pensión, esto es, perciben un mayor importe global en concepto de jubilación. Así, este sistema permite una transferencia de recursos de los hombres hacia las mujeres con el objetivo de equilibrar, en la medida de lo posible, los ingresos vitalicios de ambos sexos.

Decimoséptima

Las proyecciones sobre la viabilidad financiera de los regímenes de reparto indican que la presión demográfica provocará un aumento significativo del gasto y en consecuencia, el sistema requerirá de la ayuda financiera del Estado, incluso si se aplican reformas que disminuyan la cuantía de las pensiones.

La constitución de los Fondos de Reserva responde a la necesidad de incorporar un mecanismo anticíclico que colabore en la consecución del equilibrio presupuestario de la seguridad social durante los periodos deficitarios pero su alcance es limitado. Requiere una revisión de su regulación que incorpore garantías democráticas en su funcionamiento. La importancia de los fondos acumulados exige que su gestión y la de su inversión se sujeten a criterios de transparencia. La administración democrática de sus recursos, que están integrados en el sistema de seguridad social, exige que se constituyan mecanismos de participación de los agentes sociales para que su funcionamiento no dependa exclusivamente de decisiones políticas puntuales y se garantice un control social de los fondos del sistema.

Desde la perspectiva de la equidad intergeneracional, la constitución del Fondo de Reserva reparte el riesgo demográfico entre las generaciones implicadas en el periodo deficitario si su creación se realiza a largo plazo. Los trabajadores nacidos durante el *baby-boom* deben contribuir a su financiación porque en caso contrario la generación obligada a sostener con sus cotizaciones el incremento del volumen de pensionistas será la única que financie la constitución del Fondo.

Si el Fondo de Reserva no es suficiente hay que atender a las recomendaciones de destacados economistas que concluyen que con la ayuda financiera del Estado, a través de la afectación de determinados impuestos como el IVA, se pueden compensar las necesidades económicas coyunturales del sistema de seguridad social y sortear las consecuencias de la acumulación de pasivos generada por el baby boom. Ahora bien, retomando el análisis de la equidad redistributiva, el peso de la financiación a través de impuestos recae con mayor intensidad en la población activa. Igualmente habrá que valorar, según el grado en el que se aumenten estos impuestos, las derivaciones macroeconómicas de un incremento de la presión fiscal.

Decimoctava

La tasa media de reposición de las pensiones satisfecha por el régimen de reparto disminuye tanto por la aplicación de reformas paramétricas como por la transformación de las prestaciones definidas en cotizaciones definidas teóricas. En consecuencia, la generación de trabajadores afectados por el recorte en sus pensiones no se ve compensada por su esfuerzo contributivo.

La introducción de un pilar de ahorro individual permite suavizar el impacto del envejecimiento en las pensiones que sufren en su cuantía los efectos del envejecimiento. La configuración de un sistema multipilar en el que el pilar de reparto se complementa con un pilar capitalizado que reemplace la disminución de la pensión pública puede ser social y económicamente eficiente. Su aplicación permite aliviar la presión contributiva de la siguiente generación de trabajadores. Para ello se requiere, en primer lugar, que la implantación de este modelo se realice a largo plazo, durante el periodo de superávit, para conceder a la generación afectada el tiempo necesario para obtener una rentabilidad suficiente. En segundo lugar, si se opta por la introducción de un pilar capitalizado, su participación debe ser obligatoria para todos los trabajadores afiliados al sistema, a través de la afectación de un porcentaje de la cotización a la financiación de este pilar.

La afiliación voluntaria tiene dos grandes inconvenientes. Por un lado, se dirige fundamentalmente a los trabajadores de mayor nivel salarial, que son los que pueden destinar la renta libre a la acumulación de ahorro, por lo que esta estructura ahondaría las diferencias entre segmentos de trabajadores. Por otro lado, la voluntariedad suele venir acompañada de incentivos fiscales que fomenten la participación en el pilar, y como los partícipes de los planes voluntarios son, en su mayoría, los mejor retribuidos, se produciría una redistribución de recursos de la que se beneficiarían los trabajadores con mayor salario.

Estos modelos teóricos de pilares múltiples superan la confrontación entre lo público y privado y los mecanismos de financiación que hasta ahora habían simbolizado esquemas opuestos. Representan el planteamiento de un modelo único, convergente, sustentado por principios similares y en el que confluye tanto la atención a los requerimientos derivados del nuevo contexto económico como la garantía de conservación de los valores sociales consolidados a lo largo del siglo XX y que han uniformado los sistemas tradicionales de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- AARON, HENRY. "The social insurance paradox" *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, nº 3, año 1.966.
- AAVV. Coordinadores: ALARCÓN CARACUEL, M. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M., *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Edit. Marcial Pons, año 2.000.
- AAVV, *Servicios de Salud en América Latina*, GERARDO MOLINA, C. y NÚÑEZ DE ARCO, edit., Editorial Banco Interamericano de Desarrollo, año 2.003.
- ABÍO, GEMA, BONIN, HOLGER; GIL, JOAN y PATXOT, CONCEPCIÓN. "El impacto intergeneracional de la reforma de las pensiones en España: un enfoque de contabilidad generacional" en *Cuadernos Económicos de ICE*, Número 65, Año 1.999.
- ACUÑA, RODRIGO; IGLESIAS, AUGUSTO. "Chile's pension reform after 20 years". World Bank, Social Protection Unit. Human Development Network. *Working Paper* N° 0129. Diciembre, 2.001.
- ACUÑA, NELDA E.; ARIAS, PABLO C.; CANTLON, AXEL y GIOIA, GUSTAVO DANIEL. "Argentina. Contexto jurídico y social de las reformas", en ANTONIO RUEZGA BARBA *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, año 2.005.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R. "Los principios jurídicos de la Seguridad Social", en LÓPEZ, J. Y CHACARTEGUI, C., (Coordinadores). *Las últimas reformas (2.004) y el futuro de la Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2.005.
- ALDRICH, J. "The earnings replacement rate of old-age benefits in twelve countries: 1.969-1.980". *Social Security Bulletin*, vol. 45, nº 11. Año 1.982.
- ALONSO MESEGUER, JAVIER; HERCE SAN MIGUEL, JOSÉ ANTONIO "Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones", *Cuadernos Económicos de ICE* N° 65, Año 2.000.
- ALONSO MESEGUER, JAVIER; CONDE RUIZ, J. IGNACIO. "Reforma de las pensiones: la experiencia internacional" *Información Comercial Española, ICE*, N° 837. Año 2.007.
- ALONSO OLEA, MANUEL, "Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la protección de la viudedad", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 39, año 2.002.

- ALONSO OLEA, MANUEL; TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Instituciones de la Seguridad Social*, Decimoctava edición, año 2.002.
- ANDREWS, EMILI S. “Kazakhstan: an ambitious pension reform”, *Social Protection Discussion Paper*, n° 0104, World Bank, 2.001.
- ANDREWS, EMILY S. (et al.), *Pension reform and the development of pension systems: an evaluation of World Bank Assistance*. World Bank, Independent Evaluation Group (IEG). 2.006.
- ANUSIC, ZORAN “Reforma a las pensiones en Croacia” en *La reforma de pensiones en Europa del Este: Experiencias y Perspectivas*” FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (FIAP), mayo, 2.004,
- APARICIO TOVAR, J. “Los derechos sociales ante la internacionalización económica”, en J.L. MONEREO (Coordinador), *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Comares, Granada, 1.999.
- APARICIO TOVAR, JOAQUÍN. “La Seguridad Social, pieza clave de la democracia”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.
- ARELLANO, JOSE PABLO. “Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena” *Colección Estudios CIEPLAN 4*, NOVIEMBRE 1.980.
- ARELLANO, JOSE PABLO, “La previsión en Chile ayer y hoy” (reseña), *Estudios Públicos* N° 33, Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile, 1.989.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO. “Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado.” CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 105, diciembre, 2.000.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO, “Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género”, documento presentado al Taller *Equidad de género en los sistemas de pensiones*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, año 2.001.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO y MARIO MARCEL, C., *Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento* Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago, 1.993.

- ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU, FABIO M. “Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina” *World Development*, Vol. 25, N° 3, Marzo, 1.997. Oxford, Pergamon. United Kingdom.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, HÉCTOR. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Organización Internacional del Trabajo. Santiago, Chile, 2.001.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO; BENAVIDES SALAZAR, PAULA. *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1.990-2.000*. OIT. Santiago de Chile, 2.003.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Protección social, pensiones y género en Chile”. *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO; BERHMAN, JERE; BRAVO, DAVID. “Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system”, *Working Paper 2004-077*. Michigan Retirement Research Center. University of Michigan. Febrero, 2.004.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO y BERTRANOU, FABIO M. “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?” en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Año 2.005.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO; GANA CORNEJO, PAMELA. “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2.005-2.038.” Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. *Estudios de finanzas públicas*, N° 6, Santiago de Chile, diciembre, 2.005.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA; MIRANDA BRAVO, FIDEL. “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. *Financiamiento del Desarrollo*, N° 172. CEPAL, Santiago de Chile. Junio, 2.006.
- ARRAU, PATRICIO; VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para desconcentrar los fondos de pensiones y aumentar la competencia en su administración”. *Estudios Públicos*, N° 85, año 2.002.
- ASHER, MUKUL, “The Pension System in Singapore” *Social Protection Discussion Paper* n° 9919. Año 1.999.

- ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CHILE (AAFP), *Antiguo Sistema Previsional. Causas del Cambio*, Santiago de Chile. 1985.
- ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Asociación de AFP, Santiago de Chile, agosto de 2.004.
- ASOCIACIÓN GREMIAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Departamento de Estudios. “Los tres pilares que sostienen el sistema de pensiones chileno”. *Serie Estudios*, n° 47. Santiago de Chile. Año 2.005.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES. *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina*. AIOS. Diciembre, 2.003.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 16, diciembre de 2.006.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, N° 17, junio de 2.007.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, (AIOS), *Boletín Estadístico n° 18. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, Santiago, Chile. Diciembre de 2.007.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (AISS), RON, AVIVA and SCHEIL-ADLUNG, XENIA, *Recent health policy innovations in social security*, AISS, año 2.001.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad*. AISS, Ginebra, 2.002.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), *Sistemas de seguridad social frente a poblaciones longevas: diez cuestiones críticas*. Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2.003.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS/ISSA). *Perspectivas de Política Social*, N°. 4. Año 2.008.

- AYALA, ULPiano; ACOSTA, OLGA LUCÍA. “Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia”, CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 118. Santiago de Chile. Abril de 2.002.
- AZNAR LÓPEZ, MANUEL. “Reforma de la seguridad social italiana. Medidas introducidas en relación al factor edad”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° Extra 1. Año 2.007.
- BAILLIU, JEANINE; REISEN, HELMUT, “Do funded pensions contribute to higher aggregate savings?. A cross-country analysis”, en *Pensions, savings and capital flows: from ageing to emerging markets*, Helmut Reisen (ed.), Edward Elgar en colaboración con OECD, Cheltenham (UK)/París. 2.000.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. N° 43. Marzo, 2.007. Documento disponible en www.bcu.gub.uy.
- BANCO CENTRAL DE URUGUAY. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. N° 46. Diciembre, 2.007. Documento disponible en www.bcu.gub.uy.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. División Mercado de Valores y Control de AFAP. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. N° 50. Diciembre, 2.008. Documento disponible en www.bcu.gub.uy.
- BANCO DE ESPAÑA. *La reforma del sistema de pensiones de España*. Madrid, 2.009
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY “Análisis del sistema previsional uruguayo y de las particularidades de su nuevo régimen mixto” en *Revista del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social*. N° 7, junio 2.004. CIES.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico 2.006*. Documento disponible en www.bpes.gub.uy.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico 2.007*. Documento disponible en www.bpes.gub.uy.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, (BPS), Asesoría Económica y Actuarial, *Boletín Estadístico 2.008*.
- BARBAGELATA, HÉCTOR-HUGO. “La seguridad social y su reforma en el Uruguay”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.

- BARBONE, LUCA; LUIS-ALVARO SANCHEZ, "Pension and Social Security in Sub-Saharan Africa: Issues and Options", *Africa Region Working Paper Series*, n° 4, The World Bank, Washington DC, 1.999, Pág. 8.
- BARR, NICHOLAS, "Reforming pensions: myths, truths and policy choices", *IMF Working Paper* WP/00/136. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC, 2.000.
- BARR, NICHOLAS. "The truth about pension reform" *Finance and Development*, 38 (3). Septiembre, 2.001.
- BARR, NICHOLAS, "El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones", *Temas de Economía*, n° 29, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2.002.
- BARR, NICHOLAS. "Previsión social basada en cotizaciones definidas nocionales: mapeando el terreno" *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004*. OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- BARR, NICHOLAS. "La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado" *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2.004*. OIT. Santiago de Chile, 2.004.
- BARRIENTOS, ARMANDO. "El papel de la seguridad social financiada fiscalmente", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.007.
- BARRIENTOS, A; FIRINGUETTI, L. "Planes de pensión de capitalización individual y beneficios previsionales para trabajadoras de bajos ingresos", en *Estudios de Economía*, Vol. 22, N° 1, Santiago, Universidad de Chile, 1.995
- BATEMAN, HAZEL y PIGGOT, JOHN "Mandatory Retirement Saving in Australia". *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 69, N° 4, December, 1.998.
- BATEMAN, HAZEL y PIGGOT, JOHN "Australia's mandatory retirement saving policy: a view from the new millennium". *Social Protection Discussion Paper*, n° 0108. World Bank. 2.001.
- BAYLOS GRAU, A., "Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto" *Cuaderno de Relaciones Laborales* n° 15, Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, 1.999.

- BEATTIE, ROGER, “Sistema de pensiones y perspectivas en Asia y el Pacífico” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 51, nº 3, año 1.998.
- BEATTIE, ROGER “Protección social para todos, pero ¿Cómo?” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 119, nº 2, año 2.000.
- BEATTIE, ROGER; MCGILLIVRAY, WARREN. “Reforma de las pensiones, una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis.” En *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, año 1.995.
- BECK, ULRICH, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, edit. Paidós, 2.000.
- BENEDOSSI, LUIS, “Cobertura” *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima-Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- BERSTEIN, SOLANGE; CASTRO RUBÉN. “Costos y rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué informar a los afiliados?”, SAFP, *Documento de Trabajo* Nº 1, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl.
- BERSTEIN, SOLANGE; RUIZ, JOSE LUIS. “Sensibilidad a la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile”. SAFP, *Documento de Trabajo* Nº 4, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005.
- BERSTEIN, SOLANGE; MICCO, ALEJANDRO. “Rol de los vendedores en la industria de AFP: un marco teórico”. SAFP, *Documento de Trabajo* Nº 1, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Abril, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl.
- BERSTEIN, SOLANGE; LARRAÍN, GUILLERMO; PINO, FRANCISCO. “Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo”. SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, *Serie Documentos de Trabajo*, Nº 12, Santiago, Chile. Noviembre, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl.

- BERSTEIN, SOLANGE; TOCKMAN, ANDREA “Brechas de ingreso entre hombres y mujeres: ¿Perpetuadas o exacerbadas en la vejez?”, BANCO CENTRAL DE CHILE *Documentos de Trabajo* N° 334. Santiago de Chile, Noviembre de 2.005.
- BERSTEIN JAÚREGUI, SOLANGE; CABRITA FÉLIX, CAROLINA. “Los determinantes de la elección de AFP en Chile: nueva evidencia a partir de datos individuales”. *Estudios de Economía*, Vol. 34, N° 1, junio 2.007.
- BERTÍN, HUGO D. y PERROTTO, ANDREA M. *Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), Unidad de Estudios Económicos y Estadísticas, Serie Estudios Especiales, n° 9, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1.997.
- BERTRANOU, FABIO M. “Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile”, en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina Internacional de Trabajo, Santiago, Chile, 2.001.
- BERTRANOU, FABIO M. “Protección social, pensiones y género” *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003.
- BERTRANOU, FABIO M. “¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004.
- BERTRANOU, FABIO. “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina”, *El futuro de la previsión social en América Latina y el mundo. Ponencias del Seminario Internacional. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004*. OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- BERTRANOU, FABIO M. “Jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas y paradigmas”, en INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Revista Cuestión Social*, n° 58. Año 2.005.
- BERTRANOU, FABIO. “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT. Santiago de Chile, 2.005
- BERTRANOU, FABIO M. “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos” en *Bienestar y Política Social*, Vol.1, N° 1. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIS) y la Universidad Iberoamericana, (UIA). México D.F. Año 2.005.

- BERTRANAU, FABIO; GRUSHKA, CARLOS; SCHULTHESS, WALTER. “Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina”. *Serie Financiamiento del desarrollo*, n° 94, CEPAL, año 2.000.
- BERTRANOU, FABIO M.; GRUSHKA, CARLOS O; ROFMAN, RAFAEL. “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina” en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina Internacional de Trabajo, Santiago, Chile, 2.001.
- BERTRANOU, FABIO M. y GRUSHKA, CARLOS O. “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas”, en *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo, 2.002.
- BERTRANOU, FABIO M.; MASTRÁNGELO, JORGE. “Envejecimiento, trabajo, retiro y seguridad social en Chile.” Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA). 4ª Conferencia internacional sobre investigaciones en seguridad social, *La seguridad social en una sociedad longeva*. Amberes, mayo de 2.003.
- BERTRANOU, FABIO M. y SÁNCHEZ, ANDREA, P. “Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina, 1.994-2.001”, *Historias Laborales en la Seguridad Social*. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT. Buenos Aires, marzo de 2.003.
- BERTRANOU, FABIO; VAN GINNEKEN, WOUTER; SOLORIO, CARMEN. “Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América Latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 57, 4. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.004.
- BILBAO SENTÍS, ANDRÉS. *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*. Madrid, Trotta, 1.995.
- BIRGIN, HAYDEÉ; PAUTASSI, LAURA. “¿Género en la reforma o reforma sin género?: desprotección social en las leyes previsionales de América Latina”. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 36. Santiago de Chile. Junio de 2.001.
- BLAKE, DAVID, *Pension Schemes and pension funds in the United Kingdom*. Oxford University Press. Segunda edición, año 2.003.
- BLÖNDAL, S. y SCARPETTA, S. “The retirement decision in OECD countries.” *Ageing Working Paper*, n° 1.4, OECD, París. 1.998.

- BLUNDELL, R. y JOHNSON, P. "Pension retirement in the United Kingdom". GRUBER, J; WISE, D. (Eds.) *Social Security and Retirement around the World*, Chicago University Press. 1999.
- BOADO PENAS, MARÍA DEL CARMEN; DOMÍNGUEZ FABIÁN, INMACULADA; VIDAL MELIÁ, CARLOS, "Cuentas nocionales de aportación definida (NDC): solvencia y riesgo, aplicación al caso español", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, N° 4. Año 2.007.
- BOLLÉ, PATRICK. "Reforma de los regímenes de jubilación. Fundamentos del debate". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 119. N° 2. Año 2.000.
- BOLONI, GIULIANO. *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge University Press. 2.000.
- BONADONA COSSÍO, ALBERTO. "Género y sistemas de pensiones en Bolivia", *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004.
- BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO; CONTE-GRAND, ALFREDO H. "Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones", *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998.
- BONIN HOLGER, "Will it last? An assessment of the 2.001 German Pension Reform." *IZA Discussion Paper Series* n° 343. Institute for the Study of Labor. 2.001.
- BOREI, TITO, "Social Policy Models in Transition: Why are so different from another?" escribe la evolución de la protección social de estos países en el proceso de transformación de su economía planificada *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKWSKI, The World Bank, 2.003.
- BÖRSCH-SUPAN, AXEL; PALACIOS, ROBERT and TUMBARELLO, PATRICIA, *Pension systems in the Middle East and North Africa: A window of opportunity*. The World Bank, Human Development Network, Washington D.C., 1.999.
- BÖRSCH-SUPAN, A. "Retirement income: level, risk and substitution among income components". *Ageing Working Paper*, n° 3.7, OECD, París. 1.997.
- BÖRSCH-SUPAN, AXEL "Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems" en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.

- BÖRSCH-SUPAN, AXEL; WILKE, C. “The German Social Security System: How it was and how it will be”, *MEA-Discussion Paper 43-2.003*, MEA, Universität Mannheim, 2.003.
- BÖRSCH-SUPAN, AXEL H. “What are NDC Systems? What do they bring to reform strategies?” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- BRAVO, JORGE; UTHOFF ANDRAS. “Transitional fiscal costs and demographic factors from unfunded to funded pension in Latin America”, CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 88. Development Finance Unit. Santiago de Chile. 1.999.
- BRAVO, DAVID. *Análisis y principales resultados. Primera encuesta de protección social (Historia Laboral y Seguridad Social, 2.002)*. Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2.004.
- BRAVO, ROBERTO; CASTRO RUBÉN. “Garantías estatales de pensión: conceptos y estadísticas”. *Serie Notas Técnicas*, N° 2. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, Chile, septiembre, 2.006.
- DEL BRIO CARRETERO, JUAN F.; GONZÁLEZ RABANAL, Mª DE LA CONCEPCIÓN. “Una proyección del gasto en pensiones en España: análisis de su viabilidad”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- BROOKS, SARAH. “Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility”. *Comparative Political Studies*. 2.002. Pág. 491-525.
- BROOKS, SARAH. “International financial institution and the diffusion of foreign models of security reform in Latin America.”, WEYLAND, KURT, (ed.), *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, and John Hopkins University Press. 2.004.
- BROOKS, SARAH M.; WEAVER, R. KENT “Lashed to the mast?: The politics of NDC pension reform”, in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- BROWN, JEFFREY R.; S. MITCHELL, OLIVIA; POTERBA, JAMES S.; WARSHAWSKY, MARK J. “Taking retirement income: nonqualified annuities and

distributions from qualified accounts”. *The role of annuity markets in financing retirement*. The MIT Press. 2.001.

- BUCHELI, MARISA “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1.991-2.002” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004.
- BUCHELI, MARISA; FERREIRA-COIMBRA, NATALIA; FORTEZA, ÁLVARO; ROSI, IANINA. “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quienes lo lograrían?”. CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 4. Montevideo. Enero, 2.006.
- BURCHARDT, HANS JÜGER. *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. Fundación Heinrich Böll, Ediciones Böll. 2.006.
- BURKI, SHAHID JAVED Y PERRY, GUILLERMO E., *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington DC. 1.998.
- BUSTAMANTE JERALDO, JULIO, “17 años del sistema chileno de pensiones” en *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, 1998.
- CAJIGA ESTRADA, GERARDO.”La reforma al sistema previsional mexicano”. Documento presentado en la Conferencia de Estocolmo “*El futuro de la Seguridad Social*”, AISS, 1.998.
- CAMACHO, LUIS *Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo*, Banco de Previsión Social, año 1.997.
- CAMACHO, LUIS “Síntesis del desarrollo de la seguridad social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas”, en *Revista de la Seguridad Social*, Vol. 1, n° 2-3.
- CAMACHO, LUIS *La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, (AISS), Seminario de Actuarios y Estadísticos, Montevideo, 21-22 de noviembre de 2.001.
- CARVALHO PINHEIRO, VINICIUS “20 anos de reforma da previdência no Chile”, In *Investidor Institucional*, edição 107, Ano 6, Novembro de 2.001, Brasil. Traducción en *20 años de reforma de la Seguridad Social en Chile*. Documento disponible en www.redsegsoc.org.uy.
- CASTEL, PAULETTE; FOX, LOUISE. “Gender dimensions of pension reform in the former Soviet Union” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2.001.

- CASTRO, RUBÉN, “Efectos de largo plazo de la comisión fija en el sistema chileno de AFP”, SAFP, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 9, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, Agosto, 2.005.
- CAVAS MARTÍNEZ, FAUSTINO, “La pensión de viudedad: estado de la cuestión y propuestas para su reforma”, *Aranzadi Social*, n° 5, 2.001.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados), *El Sistema de pensiones (Afores) en México, 1.997-2.003*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero de 2.004.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, (CES), *Vida laboral y prejubilaciones*. Informe N° 2. Madrid. Año 2.000.
- CETRÁNGOLO, OSCAR y GRUSHKA, CARLOS. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, en CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 151, Santiago de Chile, diciembre de 2.004.
- CHACKIEL, JUAN. *La dinámica demográfica en América Latina*, CEPAL, Serie Población y desarrollo n° 52, mayo 2.004.
- CHEYRE, HERNÁN, *La previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una reforma*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile. 2ª Edición, agosto de 2.001.
- CHOI, JONGKYUN. “The role of derived right for old-age income security of women”, *Social, Employment and migration working papers*, N° 43. OECD, París, Diciembre, 2.006.
- CHLON-DOMINCZAK, AGNIESZKA; MORA, MAREK. “Commitment and consensus in pension reform.” WORLD BANK, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, the World Bank, Washington D.C., 2.003.
- CICHON, MICHAEL. “Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿Un vino añejo en botellas nuevas?”. *Revista Internacional de Seguridad Social*. Volumen 52, n° 4. Año 1.999.
- CICHÓN, M. y GILLION C. “El financiamiento de la atención de la salud en los países en Desarrollo”. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, 1993, OIT.
- CICHON, M. et al., “White and prosperous: How much migration does the aging European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?”, *Compendium of the Fourth International Research Conference on Social Security: Social Security in a long life society*, Antwerp, 5-7 mayo, 2003, Ginebra, International Social Security Association, 2.003.

- CICHON, MICHAEL; HAGEMER, KRYSZTOF. “Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2004.
- CICHON, MICHAEL, et al. *Financiación de la protección social*. OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2006.
- CLON, A; GORA, M; RUTKOWSKI, “Shaping Pension Reform in Poland: Security through diversity” *Social Protection Discussion Paper*, nº 9923, World Bank, Washington DC, 1999.
- CLHON, A; DOMINCZAR. *Funded pensions in transition economies in Europe and Central Asia: Design and experience*. International Federation of Pension Funds Association (FIAP) y World Bank. 2003.
- COADY, DAVID; GROSH, MARGARET; HODDINOTT, JOHN. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. The World Bank. Washington D.C., 2004.
- COLIN, GILLION; TURNER, JOHN; BAILEY, CLIVE; LATULIPPE, DENIS en *Social security pensions: Development and reform*, International Labour Office, Genove, Año 2000.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, 2000.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). Naciones Unidas. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2001. Chile. Febrero 2002.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama social de América Latina, 1999-2000* Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, año 2000.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*, 2000-2001, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). Naciones Unidas. *Panorama Social de América Latina*, 2001-2002, Chile. 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2006.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*, 2.006. Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2.007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). Naciones Unidas. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2.006. Santiago de Chile. Marzo 2.007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*, 2.007. Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2.008.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2.008. Santiago de Chile, febrero 2.009.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*. Comunicación de la Comisión, COM (1.999) 347 final. Bruselas, 14 de julio de 1.999.
- COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission, Green Paper Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*. COM (2.005)95 final. Bruselas. 2.005.
- COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. COM (2.006) 708 final. Bruselas. 2.006.
- COMISIÓN EUROPEA. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Members States*. European Economy. Occasional Papers, nº 35. Noviembre, 2.007.
- COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. *Demography Report 2.008*, Bruselas, SEC (2.008) 2911.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, UE. Dictamen sobre *Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE*. CES 1490/2001. Bruselas, 29 de noviembre de 2.001.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*. Bruselas, año 2.000.
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term*

sustainability of public finances. EPC/ECFIN(655/01-EN final. Bruselas, 24 de octubre de 2.001.

- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas, 22 de octubre de 2.003.

- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Members States on pensions, health and long-term care, education and unemployment transfers*, (2.004-2.050), Special Report 1/006, Bruselas, 2.006.

- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la Seguridad Social en América Latina*. CISS, México, 2.002.

- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final. El derecho a una vida digna en la vejez. Volumen I Diagnóstico y propuesta de reforma*. Santiago de Chile, julio de 2.006.

- COORDINADORA DE CAJAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL PARA PROFESIONALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Reflexiones acerca del informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, denominado “Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis”, con exclusiva referencia a los sistemas para profesionales.* Buenos Aires, 2.003.

- CORSETTI, GIANCARLO y SCHMIDT-HEBBEL, KLAUS. “Pension Reform and Growth”, World Bank, Policy Research Working Paper n° 1471, junio, 1.995. Pág. 3. Una version de este trabajo en *The economics of pensions: principles, policies and international experience*, ed. VALDÉS-PRIENTO, SALVADOR. Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

- COX EDWARD, ALEJANDRA. “El futuro de las pensiones en Chile: diferencias según sexo”. *Estudios Públicos* N° 79. Santiago de Chile, año 2.000.

- CUADROS, JESSICA y JIMENEZ, LUIS FELIPE en “Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres” CEPAL, Unidad de Estudios Especiales. Serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 142. Santiago de Chile. Febrero de 2.004.

- CRUZ SACO, M^a AMPARO; MESA LAGO, CARMELO, *Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 1.998.
- CRYSTAL, STEPHEN y SHEA, DENNIS, G. “Cumulative advantage, public policy and late-life inequality” en CRYSTAL, STEPHEN; SHEA, DENNIS, G.; WARNER SCHAIE, KLAUS; *Economic outcomes in later life: public policy. Annual Review of Gerontology and Geriatrics*. 2.002.
- CUBEDDU, LUIS. “The intragenerational redistributive effects of unfunded pension programs”. *IMF Working Paper, WP/98/180*. International Monetary Fund, Washington D.C., diciembre, 1.998.
- DAVIS, E. PHILIP; HU, YU-WEI. “Is there a link between pension-fund assets and economic growth? A cross- country study.” Brunel University and NIESR, London. 2.005.
- DE BIASE, MARCELO; GRUSHKA, CARLOS O. “Historias previsionales y la regularidad de los afiliados al SIJP”, *Historias Laborales en la Seguridad Social*. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT. Buenos Aires, marzo de 2.003.
- DEACON, BOB; HULSE, MICHELLE. “The making of post-communist social policy: The role of international agencies.” *Journal of Social Policy*, nº 26-1.
- DEATON, A.S. y MUELLBAUER, J. “On measuring child costs: with applications to poor countries”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, nº 4, pág. 720-744. 1.986.
- DEVESA CARPIO, JOSE ENRIQUE y VIDAL-MELIÁ, CARLOS, “The reformed pension systems in Latin America.” The World Bank, Social Protection Unit. *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0209, Washington D.C. 2.002.
- DEVESA CARPIO, JOSÉ ENRIQUE; RODRÍGUEZ BARRERA, ROSA; VIDAL MELIÁ, CARLOS. *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. Documento de Trabajo N° 171, abril de 2.002, Madrid.
- DEVESA CARPIO, JOSE ENRIQUE y VIDAL-MELIÁ, CARLOS, “Cuentas Nacionales de Aportación Definida (NDC’s). ¿Cuál hubiera sido el efecto de su implantación en el sistema de pensiones español?, *Moneda y Crédito*, nº 219, año 2.004.

- DIAMOND, PETER. "Insulation of pensions from political risk". *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*. Edited by VALDÉS-PRIETO, SALVADOR. Cambridge University Press. 1.997.
- DÍAZ, C.A. y EDWARDS, G., *Anualidades Vitalicias Variables: Una nueva modalidad de pensión*, Documento de Trabajo n° 166, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Marzo, 1.994.
- DÍAZ, C.A. y EDWARDS, G., "Beneficios del Sistema Previsional: críticas y propuestas", en CIEDESS, *AFP 18 años: Logros y desafíos*. Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile, año 2.000.
- DISNEY, RICHARD, *Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1.996.
- DISNEY, RICHARD. "OCDE public pension programmes in crisis: an evaluation of the reform options". *World Bank Pension Reform Primer Paper*, Social Discussion Paper Series n° 9.921. Año 1.999.
- DISNEY, R.F.; d'ERCOLE, M. y SCHERER, P. "Resources during retirement", *Ageing Working Paper*, n° 4.3., OECD, París. 1.998.
- DISNEY, RICHARD; WHITEHOUSE, EDWARD. "Pension plans and retirement incentives" *World Bank Pension Reform Primer Papers*. Social Protection Discussion Paper n° 9924. Año 1.999.
- DISNEY, RICHARD; EMMERSON, C; WAKEFIELD, M. "Pension reform and saving in Britain". *Oxford Review of Economic Policy*, 17, 1. 2.001.
- DISNEY, RICHARD; EMMERSON, CARL; SMITH, SARAH. *Pension reform and economic performance in Britain in the 1980s and 1990s*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Cambridge, Marzo, 2.003.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, RAFAEL; PELÁEZ HERREROS, ÓSCAR. "Financiación de las pensiones de financiación en España. 1.963-2.050" *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- DOYLE, SUZZANE y PIGGOTT, JOHN. "Mandatory annuity design in developing economies", *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 0208. World Bank. Social Protection Unit. Human Development Network. Mayo, 2.002.
- ECFIN. *Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators*

for the long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN/655/01 final. Bruselas. 2.001.

- ECFIN. *Reform challenges facing public pension systems: The impact of certain parametric reforms on pension expenditure.* EP/ECFI/237/02 final. Bruselas. 2.002.

- ECFIN. *The impact of ageing on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme.* EPC/ECFIN/435/03 final. Bruselas. 2.003.

- ECFIN. *Outstanding issues as regards the assumptions on the labour force for the budgetary projection exercise: conversion into national accounts figures and possible sensitive tests.* ECFIN/C5(2.004)/GC/ECFIN/REP/50203/04-EN. Brussels. 2.005.

- EDEY, MALCOM; SIMON, JOHN. "Australia's Retirement Income System". *Privatizing Social Security.* FELDSTEIN, M. (Ed.). National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press. 1.998.

- Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, y Fundación Friedrich Ebert del Uruguay (FESUR). *Seguridad Social en el MERCOSUR y Chile. La incidencia de los procesos de integración sobre los sistemas nacionales.* Septiembre de 2.002.

-ERF (THE ECONOMIC RESEARCH FORUM FOR THE ARAB COUNTRIES, IRÁN AND TURKEY), *Economic Trends in the MENA Region, 2.002.* The American University in Cairo Press, 2.002.

- EUROSTAT, (Statistical Office of the European Communities). *Poverty in Figures: Europe in the Early 1.980s.* Luxemburgo. 1.990.

- FARIA, JOSE E. *El Derecho en la Economía Globalizada,* Madrid, edit. Trotta, 2.001.

-FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos,* Madrid, Editorial Dykinson, año 2.000.

- FELDSTEIN, MARTIN. "Diversificación con base en operaciones a futuro: una nueva estrategia para las inversiones de la Seguridad Social en América Latina". *Revista de Seguridad Social* N° 239, noviembre- diciembre 2.002, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pág. 18.

- FERREIRA-COIMBRA, NATALIA y FORTEZA, ÁLVARO. *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1.990-2002.* OIT. Año 2.004.

- FERRERAS ALONSO, FIDEL, "La pensión de viudedad (elementos de reflexión), *Revista andaluza de trabajo y bienestar social,* N° 55, 2.000.

- FERRERAS ALONSO, FIDEL. “El sistema de pensiones en Suecia”. *Tribuna Social*, nº 121 Año 2.000.
- FERRERAS ALONSO, FIDEL, “Adaptar la seguridad social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania”, en *Tribuna Social*, nº 128-129, año 2.001.
- FERRERAS ALONSO, FIDEL. “La pensión de jubilación: ¿cuestión de Estado o de mercado?” *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*. Nº 148. Año 2.003.
- FILGUERA, FERNANDO; MORAES, JUAN ANDRÉS; MOREIRA, CONSTANZA “Efectos políticos de la reforma” en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Centro De Investigaciones Económicas (CINVE). Año 1.999.
- FISCHER, STANLEY. Comentario a “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, en *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*. MANUEL GUITIÁN, JOAQUIM MUNS (Directores), ANTONIO ARGANDOÑA, MIGUEL ANGEL FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, PAUL KRUGMAN, JOHN WILLIAMSON, Servicio Estudios La Caixa, 1.999
- FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD “New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?” *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2.001.
- FOX, LOUISE; PALMER, EDWARD. “La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1.990: lecciones para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, nº 79, abril 2.003.
- FOX, L.; PALMER, E. “Latvian Pension Reform”, *Social Protection Discussion Paper* nº 9922, World Bank, Washington DC, 1.999.
- DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL, *Reparto y Capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*. CEES, 2.007.
- DE LA FUENTE LAVÍN, MIKEL *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Editorial Comares, Granada, 2.006. Pág. 430-431.
- FULTZ, ELAINE. “Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos” *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.2. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- FULTZ, ELAINE (Editora) *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental. Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y Polonia*.

Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia. OIT. Budapest. 2.005.

- GANA CORNEJO, PAMELA A. “Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)” en *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile Costa Rica y Uruguay*, OIT, 2.002.

- GÁRATE CASTRO, FRANCISCO JAVIER, “Los cambios en el régimen de las prestaciones por muerte y supervivencia: viudedad y orfandad” *REGAP: Revista galega de administración pública*, nº 30, 2.002

-GARCÍA LASO, AGUSTÍN y SANGUINETI RAYMOND, WILFREDO, *Globalización económica y relaciones laborales*, Universidad de Salamanca, año 2.003.

- GARCÍA MURCÍA, JOAQUÍN. “La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil*. Iustel, Madrid, 2.007.

- GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN; CASTRO ARGUELLES, M^a ANTONIA.”Comentario al artículo 4.1.c) LPFP”. *AAVV Comentario al Texto Refundido de la Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Directores: MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M. N. Editorial Comares, Granada. 2.003.

- GARCÍA NINET, JOSÉ IGNACIO. “Prolongación de la vida activa laboral y jubilaciones anticipadas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social. El necesario incremento de la contributividad del sistema”. *Tribuna Social*, Nº 212-213. Agosto-septiembre 2.008.

- GASPARINI, LEONARDO. “América Latina: Estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares” en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004.

-GEREFFI, G. *The new offshoring of jobs and global development*, OIT, 2.005.

-GETE CASTRILLO, PEDRO, “Compatibilidad en la pensión de viudedad en nuestro sistema de Seguridad Social. Algunas ideas para un debate necesario” en *Foro de Seguridad Social*, nº3.

- GETE CASTRILLO, PEDRO, “Situación normativa de la pensión de viudedad: ¿para cuando el paso de un continuo manoseo a una radical revisión institucional de la contingencia de muerte y supervivencia?”, *Nueva sociedad y derecho del trabajo*, 2.004.

- GILL, INDERMIT; PACKARD, TRUMAN; PUGATCH, TODD; YERMO, JUAN. “Reflexiones a la Seguridad Social en América Latina”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 58, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.005.
- GILLINGHAM, ROBERT y KANDA, DANIEL, “Pension Reform in India”, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department and Asia and Pacific Department. Septiembre, 2.001.
- GILLION, COLIN. “Desarrollo y reforma de las pensiones: el enfoque de la OIT”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Volumen 53, nº 1, año 2.000.
- GILLION, C. y BONILLA A. en “Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile” *International Social Security Review*, Vol. 131, Nº 2. Año 1.992.
- GILLION, C., TURNER, J., BAYLEY, C; LATULIPPE, D. *Social security pensions: Development and Reform*. International Labour Office, Ginebra, 2.000.
- GONZÁLEZ HAUG, CELIA. *Los ingresos y costos de las operadoras de pensiones complementarias: criterios para cambiar la estructura de comisiones*. Superintendencia de Pensiones. Departamento de Estudios Especiales y Valoración de Riesgo. DI-2.002-01. Costa Rica, marzo del 2.002. Documento disponible en www.aiosfp.org.
- GONZALO GONZÁLEZ, BERNARDO. “La coordinación europea de las pensiones de seguridad social” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- GÓRA, M; RUTKOWSKI, M. “The quest for pension reform: Poland’s Security through diversity”. *Working Paper* 86, The World Bank, Washington DC, 2.000
- GRUAT, JEAN-VICTOR. “Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones” en *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*. OIT, 1.998.
- GRUBER, JONATHAN y WISE, DAVID. “Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo”. *Cuadernos Económicos de ICE*. Número 65. Año 1.999.
- GRUBER, JONATHAN; WISE, DAVID, A. *Social Security and Retirement around the World*. University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research. Chicago, 1.999.
- GRUBER, JONATHAN; WISE, DAVID, A. *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro- Estimation*, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research. Chicago, 2.004.

- GRUSHKA, CARLOS. “La cobertura previsional en Argentina a finales del siglo XX” en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4. Buenos Aires, Argentina, 2.001.
- GRUSHKA, CARLOS O. “Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2.000-2.050”, *Serie Estudios Especiales*, N° 14. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires. Septiembre de 2.002.
- GRUSHKA, CARLOS. *Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Enero 2004.
- GUBBELS, JOHN; SNELBECKER, DAVID; ZEZULIN, LENA. “The Kosovo Pension Reform: achievements and lessons”. World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0707. Abril, 2.007.
- GUILLERMARD, ANNE-MARIE. “Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones y de todos los regímenes de protección social” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 52, N° 3, Año 1.999.
- GUILLERMARD, ANNE-MARIE y VAN GUNSTEREN, HERMAN, “Pathways and their prospects: A comparative interpretation of the meaning of early exit”, *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*, Ed. KOHLI, MARTIN; REIN, MARTIN; GUILLERMARD, ANNE-MARIE; VAN GUNSTEREN, HERMAN. Cambridge University Press .1.991.
- GUMUCIO RIVAS, JUAN SEBASTIÁN. “Mirada al sistema de pensiones de administración privada chilena al acercarse un cuarto de siglo de aplicación”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social, Seguridad, Protección y Previsión Social*, n° 2, enero-junio 2.006.
- GUTIERREZ-SOLAR CALVO, BEATRIZ, “Pensión de viudedad y convivencia extramatrimonial: un motivo más para una necesaria reforma del art. 174 LGSS (Comentario a la STS 4ª de 26 de mayo de 2.004)”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n° 1, 2.005.
- HAUSER, RICHARD. “Suficiencia de los ingresos y pobreza entre los jubilados”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52. 3/99. Año 1.999.
- HAUSER, RICHARD. “Problems of comparative social policy analysis: The case of pension systems and income security for the elderly”, en SLOTTJE, D. J. y SMEEDING, T. M. *Research on economic inequality*. Vol. 3. JAI Press, Londres, 1.992.

- HERCE, JOSE A., en “La sostenibilidad de las pensiones en España. ¿Una demografía desfavorable o un diseño equivocado?”, *Una nueva agenda de reformas para América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, Madrid, Marzo de 2.007.
- HERCE, JOSE A. y JAVIER ALONSO MESEGUER, “Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2.050”, FEDEA, Documento de trabajo 2.003-02. Julio de 2.003.
- HERNÁNDEZ DERZI, HELOISA. “La protección de la jubilación en Brasil” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- HERNÁNDEZ LICONA, GONZALO. “Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México”, CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 107. Santiago de Chile, enero de 2.001.
- HERRERA, M. y CASTÓN, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Edit. Ariel, 2.003.
- HESS, DAVID; IMPAVIDO, GREGORIO, “Governance of Public Pension Funds. Lessons from corporate governance and international evidence”. The World Bank. Financial Sector Operations and Policy Department. *Policy Research Working Paper*, 3110. Agosto, 2.003,
- HINZ, RICHARD P.; ZVINIENE, ASTA; VILAMOVSKA, ANNA-MARIE. “The new pensions in Kazakhstan: Challenges in making the transition”, *Social Discussion Paper N° 0537*, 2.005.
- HOLZMANN, ROBERT. “Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence from Chile”. International Monetary Fund, *Working Paper*, n° 96/94. 1.996.
- HOLZMANN, ROBERT. “On the economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pension”. *The future of the Welfare State: Challenges and Reforms. European Economy Report and Studies*, 4. Comisión de la Unión Europea. Bruselas. 1.997.
- HOLZMANN, ROBERT. “Financing the transition to multipillar”. The World Bank. *Social Protection Discussion Paper Series*. N° 9809. 1.998.
- HOLZMANN, R. “The World Bank approach to pension reform”, *International Social Security Review* N° 53 (1), 2.000.

- HOLZMANN, ROBERT. "Can investment in emerging markets help to solve the aging problem?" World Bank, *Pension Reform Primer Series. Social Protection Discussion Paper* n° 0010, 2.000.
- HOLZMANN, ROBERT. "Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems" en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.
- HOLZMANN, ROBERT. "Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure". *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 407, 2.004.
- HOLZMANN, ROBERT. "Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas" en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006.
- HOLZMANN, R; PALACIOS, R. "Individual accounts as social insurance: a World Bank perspective", World Bank, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0114, Junio, 2.001.
- HOLZMANN, ROBERT, WHITEHOUSE, EDWARD, "The role of choice in the transition to a funded pension system" *Pension Reform Primer Papers, Social Protection Discussion Paper Series*, n° 9812. World Bank. Social Protection Unit. Human Development Network. 1.998.
- HOLZMANN, ROBERT; MAC KELLAR, LANDIS; RUTKOWSKI, MICHAL, "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKOWSKI, The World Bank, Washington DC, 2.003.
- HOLZMANN, ROBERT; PACKARD, TRUMAN; CUESTA, JOSÉ, "Extending coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrain and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda", en *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, HOLZMANN, R.; OREINSTEIN M. and RUTKOWWSKI, M. The World Bank, Washington D.C., 2.003.

- HOLMANN, ROBERT; PALACIOS, ROBERT; ZVINIENE, ASTA. "Implicit pension debt: issues, measurement and scope in international perspective" World Bank *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper* n° 0403, Marzo 2.004.
- HOLZMANN, R. "Demographic alternatives for aging industrial countries: increased total fertility rate, labor force participation, or immigration". World Bank. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0540, diciembre. 2.005.
- HOLZMANN, ROBERT and HINZ, RICHARD, (et al.) *Old-age income support in the 21 century. An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank, Washington DC, 2.005.
- HOLZMANN, ROBERT; MAC ARTHUR, IAN W.; SIN, YVONNE. "Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities", The World Bank, Social Protection Unit, Human Development Network, *Social Discussion Paper Series*, n° 0014. 2.000.
- HOLZMANN R.; HINZ R., et al. *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, The World Bank, Washington D.C., 2.005.
- HUBER, EVELINE y STEPHENS, JOHN D. "The political economy of pension reform". *Occasional Paper*, n°7. United Nations Research Institute for Social Development, (UNRISD), Geneva. Año 2.000.
- HUMERES NOGUER, HÉCTOR. "Ventajas y deficiencias de la privatización de la seguridad social chilena" en Dirección del Trabajo, *Boletín Oficial*, n° 105/97, octubre, Chile, 1.997.
- IGLESIAS, AUGUSTO; PALACIOS, ROBERT J. "Managing Public Pension Reserves: Evidence from the International Experience. *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21st Century*. Edited by HOLZMANN, ROBERT; STIGLITZ, JOSEPH E. The World Bank, Washington, D.C. 2.001.
- IGLESIAS, AUGUSTO y PAREDES, RICARDO. *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP*. SAFP, Santiago de Chile, 2.004.
- IMPAVIDO, GREGORIO; MUSALEM, ALBERTO R; TRESSEL, THIERRY. "Contractual savings institutions and Banks' stability and efficiency." The World Bank. *Policy Research Working Paper*, n° 2751. 2.001.

- INSTITUTO MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, *60 años de servir a México*, año 2.002.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook: The global demographic transition*, Washington D.C., septiembre, 2.004
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Challenges faced by Social Security in Africa*, 2.003.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION *La Seguridad Social en Suecia*, Monografía de Suecia para la 27ª Asamblea General de la AISS, Estocolmo, septiembre, 2.001.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Développement de la sécurité sociale en Africa francophone: communication, extension, performance*. ISSA, 2004.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Changing patterns of social protection*, GILBERT, NEIL and VAN VOORHIS, REBECCA A., Editores, AISS, Año 2.003.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social protection in a changing working environment*, BOLLÉROT, PATRICK (edit.), AISS, Año 2.005.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA/AISS), *Public Scheme Reserve Funds: Helping sustain PAYG pensions*. Geneva, 2.007.
- JAMES, ESTELLE. “New systems for old age security. Theory, practice, and empirical evidence”. *Policy Research Working Paper*, nº 1766. WORLD BANK. Policy Research Department. 1.997.
- JAMES, ESTELLE. “Pension Reform. Is there a trade-off between efficiency and equity?” World Bank. Policy Research Department. Poverty and Human Resources Division. *Policy Research Working Paper*. Nº 1767. Mayo, 1.997.
- JAMES, ESTELLE “Coverage under old age security systems and protection for the uninsured: What are the issues?” (Presentation given at Inter-American Development Bank Conference on Social Protection, February, 4-5) Policy Research Paper N. WPS. 2163, World Bank Washington D.C. 1.999.
- JAMES, ESTELLE. “Proveer una mejor protección y facilitar el crecimiento: una defensa de *Envejecimiento sin crisis*.” En *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, nº 1, año 2.000.

- JAMES, ESTELLE, “Comments on Rethinking Pension Reform” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.
- JAMES, ESTELLE. “Los tres -¿o cuatro?- pilares de un sistema previsional” en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006.
- JAMES, ESTELLE; FERRIER, GARY; SMALHOUT, JAMES; VITTAS, DIMITRI. “Mutual funds and institutional investments. What is the most efficient way to set up individual accounts in a social security system?”. *NBER Working Paper*, N° 7049. 1.999.
- JAMES, ESTELLE; BROOKS, SARAH. “The political economy of structural pension reform.” WORLD BANK, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by HOZLMANN, R. and STIGLITZ J.E. The World Bank, Washington D.C., 2.001.
- JAMES, ESTELLE; SMALHOUT, JAMES; VITTAS, DIMITRI. “Administrative costs and the organization of individual account systems: a comparative perspective”. *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.
- JAMES, ESTELLE; COX EDWARDS, ALEJANDRA; WONG, REBECA. *The gender impact of pension reform: a cross-country analysis*. Policy Research Working Paper n° 3.074. Poverty Reduction and Economic Management Network. Gender Division. The World Bank. Washington D.C. 2.003
- JAMES, ESTELLE; COX EDWARD, ALEJANDRA; “Do individual accounts postpone retirement?: Evidence from Chile”. University of Michigan, Michigan Retirement Research Center, Working Paper, N° 2.005-098, Abril, 2.005.
- JIMÉNEZ, ADOLFO. “Reflexiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° Extraordinario dedicado a la Seguridad Social. Año 2.006.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, ADOLFO. “La reforma del sistema de pensiones de Chile” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.

- JIMÉNEZ, LUIS FELIPE y CUADROS, JESSICA, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, N° 131, JUNIO 2.003.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad*, MTAS, enero 2.007, disponible en www.seg-social.es.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, ZENÓN, (investigador principal), *El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en España*. MTAS, 2.006, disponible en www.seg-social.es.
- JIMENO, JUAN FRANCISCO. “La sostenibilidad financiera del sistema español de pensiones” *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005.
- JOHNSON, P.G. *Pension provision and pensioners’ incomes in ten OECD countries*. Institute for Fiscal Studies, London. 1.999.
- KAKWANI, N; SUBBARAO, K. “Aging and poverty in Africa and the role of social pensions”, *Social Protection Discussion Paper Series*, 0521, 2.005.
- KAHLER, MYLES. “External influence, conditionality and the politics of adjustment”, *The politics of economic adjustment*, HAGGARD, S. y KAUFMAN (edit.). Princeton University Press. Princeton. 1.992.
- KANE, CHEIKH y PALACIOS, ROBERT en “The Implicit Pension Debt”, *Finance & Development*, junio, 1.996.
- KANNAN, K. P. “La seguridad social en un mundo en proceso de globalización”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra, 2.007.
- KAY, STEPHEN J. “Unexpected privatizations: Politics and social security reform in the Southern Cone”. *Comparative Politics*, 31-4. Año 1.999.
- KELLY, G.M. “Empleo y conceptos del trabajo en la nueva economía mundial”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, nº 1, año 2.000.
- KLINGVALL, MAJ-INGER “La reforma de las pensiones en Suecia”, *Conferencia de Estocolmo El futuro de la Seguridad Social*, julio de 1.998, Federación de las Oficinas del Seguro Social, Suecia, 1.998.
- KNOX, DAVID “The Australian annuity market” *Policy Research Working Paper*, WPS 2495, año 2.000.

- KÖNBERG, BO; PALMER, EDWARD; SUNDÉN ANNIKA. “The Swedish NDC Reform. The road to 1994 legislation, the long implementation phase and remaining loose ends”, *Pension Reform. Issues and prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC. The World Bank. 2006.
- KUCZYNSKI, PEDRO PABLO y WILLIAMSON, JOHN. *Alter Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington DC. Año 2003.
- KULKE, ÚRSULA. “Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la Seguridad Social”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Año 2007.
- LACHANCE, MARIE-EVE y S. MITCHELL, OLIVIA “Understanding Individual Account Guarantees” en *The Pension Challenge. Risk Transfers and Retirement Income Security*, edited by S. MITCHELL, OLIVIA, SMETTERS, KENT, Oxford University Press, 2003.
- LAMDANY, RUBEN y DEMARCO, GUSTAVO. *La asistencia del BM a las reformas del sistema de pensiones*, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
- LARRAÑAGA, OSVALDO, *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*, CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 49, año 1997.
- LEE, E., “Mundialización y empleo: ¿se justifican los temores?” en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, n° 5, 1996.
- LEGROS, FLORENCE. “Population aging, electoral behaviour and early retirement”, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by HOLZMANN, R.; ORENSTEIN, M.; RUTKOWSKY, M. World Bank, 2003,
- LEVY, SANTIAGO “Opciones de financiamiento de la Seguridad Social”. XLVI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. II Asamblea General Extraordinaria. México, octubre de 2002. *Revista de Seguridad Social*, n° 239, noviembre-diciembre 2002.
- LINDBECK, ASSAR; PERSSON, MATS, “The gains from pension reform”, *Journal of Economic Literature*, 41 (1), 2003.
- LINDEMAN, DAVID; RUTKOWSKI MICHAL; SLUCHYNSKYY, OLEKSIY, *The evolution of pension systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*. The World Bank, Washington D.C., 2000.

- LOAYZA, NORMAN A. en "The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America" World Bank Policy Research Paper N° 1727, Washington, D.C., 1.997.
- LOAYZA, NORMAN; FAJNZYBER, PABLO y CALDERÓN, CÉSAR, *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts Explanations and Forecasts*. Washington DC, World Bank, Junio 2.002.
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, "La jubilación. Entre el derecho y la obligación", *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- LÓPEZ CUMBRE, LOURDES. "La conformación del sistema mixto y su evolución". AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007.
- LÓPEZ-MURPHY, PABLO; MUSALEM, ALBERTO R. "Pension funds and national savings." The World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 3410, 2.004.
- LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, FRANCISCO; VIQUEIRA PÉREZ, CARMEN, "Uniones extramatrimoniales y pensión de viudedad (De nuevo sobre la doctrina del Tribunal Constitucional y la necesaria y urgente reforma de la pensión de viudedad)" *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n° 1, 1.991.
- MACÍAS MUÑOZ, O. y DONOSO BARROS, A. "Formación de precios en la industria". *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- MADDALONI, ANGELA, *et al.* "Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area". *Occasional Papers Series*, N° 51, European Central Bank. Frankfurt. 2.006.
- MADRID, RAUL. *Retiring the State: The politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford University Press, Stanford, 2.003
- McCULLOCH, BRIAN; FRANCES, JANE. "Governance of Public Pension Funds: New Zealand Superannuation Fund" *Pension Primer Reform*, World Bank, 2.003.

- McHALE, J. "The risk of social security benefit rule changes: some international evidence", Working Paper n° 7031. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. 1.999.
- McKINNON, RODDY. "Pensiones de vejez financiadas con cargo a los impuestos en países de ingresos bajos", *Evolución y tendencias: una Seguridad Social dinámica*. Foro Mundial de la Seguridad Social, 29ª Asamblea General de la AISS, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2.007.
- MACKENZIE, GEORGE A., *Annuity Markets and Pension Reform*, Cambridge University Press, 2.006.
- MADRID, RAUL. "The politics and economics of pension privatization in Latin America." *Latin America Research Review*, n°37-2. Año 2.002. Pág. 159-182.
- MAMTA MURTHI, J.; ORSAZG, MICHAEL; ORSAZG, PETER R. "Administrative cost under a decentralized approach to individual accounts: lessons from United Kingdom", in *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by ROBERT HOLZMANN and JOSEPH E. STIGLITZ. The World Bank, Washington D.C. 2.001.
- MARCO NAVARRO, FLAVIA. "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile", Proyecto *Impacto de género de las reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago, julio de 2.002.
- MARCO NAVARRO, FLAVIA, "Riesgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos". *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004.
- MARES, ISABELA, "Consecuencias económicas del Estado del Bienestar", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 57, 4. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.004
- MARTÍNEZ VIVOT, JULIO "La privatización en la seguridad social", *Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica*, OISS, 1.998.
- MASÍAS, LORENA; SÁNCHEZ, ELIO. "Competencia y reducción de comisiones en el sistema privado de pensiones: El caso peruano". SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES. *Documento de Trabajo 02/2006*.

- MASTRÁNGELO, JORGE. “Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile”. CEPAL. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 86. Santiago de Chile. 1.999.
- MATIJASCIC, MILKO; KAY, KAY, STEPHEN J. “La seguridad social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma de las pensiones en América Latina”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 59.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.006.
- MEIL LANDWERLIN, GERARDO, “La pensión de viudedad en el contexto del cambio familiar”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n° 694, 2.003.
- MESA LAGO, CARMELO. *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile, 1.985.
- MESA-LAGO, CARMELO. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas” en *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, 1.998.
- MESA-LAGO, CARMELO. “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina” *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 93. CEPAL. Unidad de Financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile, marzo de 2.000.
- MESA-LAGO, CARMELO. “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84, Santiago de Chile, diciembre de 2.004.
- MESA-LAGO, CARMELO. “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2.004*. OIT. Santiago de Chile, 2.004.
- MESA LAGO, CARMELO, “La extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral: problemas y políticas en América Latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 60, Año 2.007.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. GOBIERNO DE CHILE. *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional*. Santiago de Chile, Mayo, 2.000.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Actualización del Programa de Estabilidad de España*. 2.006-2.009.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro de las pensiones al Comité de Protección Social de la Unión Europea*, Madrid, julio de 2.005.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA. Secretaría General Técnica, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, nº 97, noviembre, 2.006.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Anexo al Informe de Estrategia de Pensiones, 2.008-2.010*. Madrid, septiembre de 2.008.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA, Secretaría de Seguridad Social, *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Buenos Aires, mayo de 2.003.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA y OIT (Oficina de la OIT en Argentina). *Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2.005/2.050*. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año II. Nº 3. Buenos Aires, junio de 2.005.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA. *Los trabajadores independientes y la Seguridad Social*. Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. Nº 4. Buenos Aires. Noviembre, 2.007.
- MITCHELL, OLIVIA S. “Trends in retirement systems and lessons for reform”. World Bank. Education and Social Policy Department. *Education and Employment Policy Research Working Paper*, nº 1118. Marzo, 1.993.
- MITCHELL, OLIVIA S., “Building an environment for pension reform in developing countries”, World Bank, *Pension Reform Primer, Social Protection Discussion Paper*, Nº 9803, 1.998.
- MONEREO PÉREZ, JOSE LUÍS. *Público y privado en el sistema de pensiones*. Tecnos, Madrid 1.996.
- MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS. “El ciclo largo de la reforma de la seguridad social: significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual” *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Editorial La Ley. Madrid. Año 2.008.
- MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUÍS; FERNÁNDEZ BERNAT, JUAN ANTONIO. “Planes individuales y planes asociativos de pensiones” *Tratado de jubilación*.

Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación. Iustel, Madrid, 2.007

- MONTALVO CORREA, JAIME, “La jubilación forzosa como instrumento de política de empleo” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación.* Iustel, Madrid, 2.007
- MONTAÑO, SONIA. “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género.* MARCO, FLAVIA (Coordinadora), CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N° 90. Santiago de Chile, octubre de 2.004.
- MONTOYA MEDINA, DAVID. “La reforma de la jubilación en Alemania: un modelo en transición” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación.* Iustel, Madrid, 2.007.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO. “Sobre el futuro de la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* N° 24. MTAS, Madrid. Año 2.000.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO. “El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe”. Documento marco de la conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Latinoamérica y el Caribe, celebrado en Valencia, el 13 y 14 de mayo de 2002. *El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Seguridad Social, N° 25. Año 2.003.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO. *El empleo ilegal de los inmigrantes.* Cuadernos Civitas. Thompson Civitas. Madrid. 2.007.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, YOLANDA. “Contrato de trabajo, jubilación y política de empleo”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* N° Extra 1. Año 2.002.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO; AGUILERA IZQUIERDO, RAQUEL. “La Seguridad Social en la reforma de 2.006” *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 69. 2.007.
- MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN, en *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 226, Universidad Nacional Autónoma de México, Año 2.005.

- MORALES SÁNCHEZ, LUIS GONZALO, *El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia*, CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 55, año 1.997.
- MORRO LÓPEZ, JOSE JAVIER. “La protección de la jubilación en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- MUENZ, RAINER. “Ageing and demographic change in European Societies: Main trends and alternative policy options”, World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0703. Marzo, 2.007.
- MÜLLER, KATHARINA, “The political economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe”. Paper presented at the Conference on *Practical Lessons in Pension Reform: sharing the experiences of transition and OECD countries*, jointly organized by the OECD, The Ministry of Labour and Social Policy of Poland, and the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Warsaw, 2.002. Publicado en *European Journal of Social Security*, vol. 5, N° 1. Marzo, 2.003.
- MÜLLER, KATHARINA, “Conquistando el Este. Los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex-socialistas”, *Revista Interamericana de Políticas Sociales*, 2.001 (marzo).
- MÜLLER, KATHARINA, “The making of pension privatization in Latin America and Eastern Europe” *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, edited by ROBERT HOLZMANN, MITCHELL ORENSTEIN and MICHAL RUTKWSKI, The World Bank, 2.003.
- MURRO, ERNESTO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. Proyecto RLA/01/M10/SPA “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, 2.001.
- MURRO, ERNESTO y EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL ANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*”, octubre 2.002. Documento disponible en www.redsegsoc.org.uy.
- MUSALEM, ALBERTO R. y PALACIOS, ROBERT J. (ed.), *Public Pension Fund Management. Governance, Accountability and Investment Policies, Proceedings of the*

Second Public Pension Fund Management Conference, May 2.003. The World Bank. Washington D.C. 2.004.

- NATARAJ, SITA; SHOVEN, JOHN J. “Comparing the risk of social security with and without individuals accounts”, *American Economic Review*, 93 (2). 2.003.

- NELSON, JOAN H.. “The politics of pension and health-care reforms in Hungary and Poland” in JÁNOS KORNAL, STEPHAN HAGGARD and ROBERT R. KAUFMAN, eds., *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post Socialism Countries*, Cambridge, UK, Cambridge University Press. 2.001.

- NOYA, NELSON; FERNÁNDEZ PONCET, ADRIÁN; LAENS, SILVIA. “Efectos económicos de la reforma”, en NELSON NOYA (Coordinador) *Efectos económicos y políticos de la reforma en la Seguridad Social en Uruguay*. Centro De Investigaciones Económicas (CINVE). Año 1.999.

- NOYA, NELSON y LAENS, SILVIA “Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay”, CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 101, año 2.000. Pág. 13.

- OCHANDO CLARAMUNT, CARLOS. “Restricciones económicas de las reformas de los Sistemas de Seguridad Social en algunos países latinoamericanos”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 69, 2.000.

- OFFICE OF THE PLENIPOTENCIARY GOVERNMENT FOR SOCIAL SECURITY REFORM, *Security through diversity. Reform of the pension system in Poland*, Warsaw, Junio, 1.997.

- OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP), *Memoria Anual Institucional*, Perú, Año 2.004.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD). “Fiscal Alternatives of moving from unfunded to funded pensions” *Maintaining prosperity in an ageing society: the OECD study on the policy implication of ageing*. Ageing Working Papers, N° 52. 1.997.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD). *The labour force participation of older workers. The effects of pension and early retirement schemes*. OECD Economics Department, mayo 2.004.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, (OECD), *India's Pension Reform Initiative*, Country Report DAF/AS/PEN/WD (2.006) 5. París. 2.006.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Live longer, work longer. Ageing and employment policies*. Año 2.006. Pág. 57.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2.005.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. *El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*. Madrid, 2.002.
- Organización Internacional de Seguridad Social. Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, OISS, año 2.000.
- Organización Internacional de la Seguridad Social (OISS). *El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*. Buenos Aires. 2.002.
- OIT, *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, 1972.
- OIT, *América Latina y el Caribe: Panorama Laboral N° 4*, Lima, Perú, 1.996.
- OIT. “Regímenes de Pensiones”, *Seguridad Social* n° 4, Oficina Internacional del Trabajo, 2.001.
- OIT, *Seguro Social de Salud, Seguridad Social* 5, Año 2.001.
- OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, Lima, año 2.002.
- OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, 2002.
- OIT, en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2.000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, Junio 2.000.
- OIT, *Social Security Pensions. Development and Reform*. Geneva, International Labour Office. Año 2.000.
- OIT, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*, Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8-12 de abril de 2.002.
- OIT. *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Ginebra, año 2.002.
- OIT, *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*, Buenos Aires, julio de 2.002.
- OIT en el *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe*, año 2.004.
- OIT. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra, 2.004.

- OIT, *La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales*, año 2.005.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE ARGENTINA. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1.990-2.003*. OIT, Santiago de Chile, 2.005.
- OIT. *Panorama Laboral 2.006. América Latina y el Caribe*. Lima, año 2.006.
- OIT. “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. *OIT Notas. Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones en Chile*. N° 1, marzo, 2.006.
- OIT *Social security for all: investing in global and economic development: a consultation*. Ginebra, 2.006.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Panorama Social 2.006. América Latina y el Caribe*. Lima, 2.006.
- OIT. *Seguridad Social y reforma del sistema de pensiones*. OIT Notas, N° 1, marzo, 2.006.
- OIT. *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*. Santiago de Chile, 2.006.
- OIT. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Documentos de Política de Seguridad Social N° 2. OIT, Ginebra, 2.008.
- OIT. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings. Paper 3. OIT. Ginebra, 2.008.
- OIT, *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Lima, enero de 2.009.
- OJEDA AVILÉS, ANTONIO. “La Seguridad Social y su futuro: ¿Ajuste o reconversión?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Vol. 59. Año 2.005.
- OJEDA AVILÉS, ANTONIO. “La dimensión comunitaria de la jubilación” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- OLIVARES, DIEGO, *Elementos básicos sobre globalización e integración. La integración económica y las normas laborales*, OIT, 2.003.
- ONU, Population Division, “The diversity of changing population age structures in the world”, *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, September, 2.005.

- ORSAZG, P.; STIGLITZ, J.E. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Edited by HOLZMANN, R.; STIGLITZ, J.E. World Bank, 2.001.
- PACKARD, TRUMAN, “Cobertura”, en OIT. *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- PALACIOS, ROBERT. “Managing Public Pension Reserves. Part II: Lessons from five recent OECD Initiatives.” *Social Protection Discussion Paper*, nº 0219. World Bank. Human Development Network. Social Protection Unit. Julio 2.002.
- PALACIOS, ROBERT. “Desafíos de los nuevos sistemas de pensiones” *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual: visiones de los sectores públicos y privados*. Seminario Lima- Perú 5-6 de diciembre de 2.002 organizado por la Asociación de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP). OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- PALACIOS, ROBERT; ROCHA, ROBERTO. *The Hungarian Pension System in Transition*, Social Protection Discussion Paper 9805, World Bank, Human Development and Social Protection, Washington, DC, 1.998.
- PALACIOS, ROBERT; ROFMAN, RAFAEL. “Annuity markets and Benefit design in multipillar pension schemes: Experience and lessons from Latin American Countries”. World Bank, *Pension Reform Primer, Social Protection Discussion Paper*, nº 107, Marzo, 2.001.
- PALACIOS, ROBERT y SLUCHYNSKY, OLEKSIY. “Social Pensions Part I: Their role in the overall pension system”, WORLD BANK, *Social Protection Reform Primer, Social Protection Discussion Paper* N° 0601, mayo de 2.006.
- PALMER, EDWARD, “Exit from the labor force of older workers. Can NDC pension systems help?” *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 24(4), Oxford Blackwell Publishers, October, 1999.
- PALMER, EDWARD. “Swedish pension reform. How did it evolve and what does it mean for the future?” *Coping with the pension crisis: where does Europe stand?*. Chicago. University of Chicago Press. 2.000.

- PALMER, EDWARD, “The Swedish Pension Reform Model: Frameworks and Issues”, *Social Protection Discussion Paper*, nº 0012, The World Bank, 2.000.
- PALMER, EDWARD. “Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potencial lessons from Sweden to Latin America” CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, Nº 179. Julio, 2.006.
- PALMER, EDWARD, “What is NDC?” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- PALMER, EDWARD; STABINA, SANDRA; SVENSON, INGEMAR; VANOVSKA, INTA, “NDC strategy in Latvia: Implementation and prospects for the future” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. “El Fondo de Reserva de la seguridad social ante nuevos retos: la rentabilidad económica” *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, Mª NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.
- PAPADÓPULOS, JORGE. Seguridad Social y Política en el Uruguay: orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática, CIESU, Montevideo, año 1.992.
- PATXOT, CONCEPCIÓ. “Estrategia de prolongación de la vida activa: los componentes económicos-financieros (evaluación de los efectos del envejecimiento en la política pública mediante contabilidad generacional: lecciones para la reforma)”. *Revista del Ministerio de Trabajo*, Nº Extraordinario. Año 2.006.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO, “La experiencia comparada: Luces y sombras del llamado modelo chileno”, en AAVV. *El sistema de pensiones, una reforma sin fin*, (Dir. CARPIO GARCÍA, MAXIMINO). Pricewaterhouse Coopers, Madrid, 2.001.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO. “La Seguridad Social y la OIT”. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE

LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.

- PIETERS, DANNY *Los sistemas de Seguridad Social de los nuevos y futuros estados miembros de la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Año 2.004.

- PINHEIRO, V.; VIERA, S. “Reforma previsional en Brasil: la nueva regla para el cálculo de los beneficios”. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 97, CEPAL, Santiago de Chile. 2.000.

- PIÑERA, JOSÉ. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. Editorial Zigzag, Santiago de Chile, 1.991.

- PLISZKIEWICZ, MAREK. “La seguridad social en Polonia a partir de la ampliación de la Unión Europea”. *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005.

- POETZSCH, JOHANA “Atención personalizada: ¿La solución óptima para la integración en el trabajo? Un estudio comparativo internacional”, AISS, Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Informa Técnico* N° 6. Comisión Técnica del Seguro de Desempleo y de la Conservación del Empleo. Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2.007.

- POIRSON, HÉLÈNE K., “Financial Market Implications of India’s Pension Reform”, *International Monetary Fund Working Paper*. IMF Asia and Pacific Department, April, 2.007.

- POPULATION REFERENCE BUREAU. *Population Bulletin*. Vol. 60, N° 1, Marzo de 2.005.

- PRESCOTT, EDWARD C.; CAREY CHAIR, W.P. “Why do Americans work so much more than Europeans?” *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 28, n° 1, Julio, 2.004.

- PULGAR, RICARDO. *Breve descripción del Sistema de Pensiones en Chile*. Fundación Interamericana para el desarrollo y formación de fondos de pensiones laborales. Abril 2.001

- QUEISSER, MONIKA, “La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, n° 2, año 2.000.

- QUEISSER, MONIKA; VITTAS, DIMITRI. “The Swiss multi-pillar pension system. Triumph of common sense?” *World Bank Pension Primer Paper*, Working Paper 2416, año 2.000.

- QUEISSER, MONICA y WHITEHOUSE, EDWARD. "Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design." OECD. *Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 40. DELSA/ELSA/WD/SEM (2.006) 9. Diciembre, 2.006.
- QUINTANILLA, XIMENA "Chile: Dinámica de la informalidad y la desprotección de la población en edad de trabajar, 1.992-2.002" en OIT *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile, 2.004.
- RACZYNSKI, D. "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" en TOKMAN, V. y O'DONNELL, G. *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós, Argentina, año 1.999.
- REISEN, HELMUT, *Pensions, Savings and capital flows*, Organization for Economic Co-operation and Development, 2.000.
- REYNAUD, EMMANUEL. "Reformas previsionales en los países de la Unión Europea: Desafíos, respuestas y el proceso de reforma". El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional. Buenos Aires, 20 de abril de 2.004. OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- ROBALINO, DAVID A. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. The World Bank, Washington DC. Año A 2.005.
- ROCHA DA SILVA, ENID; SCHWARZER, HELMUT. "Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Brasil". *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Santiago de Chile, 2.003.
- RODRÍGUEZ ARDILA, N. "La reforma de la seguridad social. Sistema general de pensiones y salud". *Revista de la Seguridad Social*. 1995.
- RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO; DURÁN VALVERDE, FABIO. "Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones", CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 98. Santiago de Chile, año 2.000.
- RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO; DURÁN VALVERDE, FABIO. "Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido." CEPAL, *Financiamiento del desarrollo*, N° 100. Santiago de Chile, julio de 2.000.
- RODRÍGUEZ, RENÁN. *La reforma de la previsión social en el Uruguay. Los aspectos normativos de la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la adaptación de las estructuras institucionales de la Seguridad Social al cambio*. BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY, documento disponible en www.bps.gub.uy/NuevaLey/Reforma.htm.

- ROFMAN, RAFAEL. *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*, Documento de Trabajo 7/03. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Julio 2.003.
- ROFMAN, RAFAEL “Evolución, componentes y efectos de las comisiones del Régimen de Capitalización”. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, *Serie Estudios Especiales* N° 2, Año 1, marzo de 2.006. Pág. 13.
- ROFMAN, RAFAEL; GRUSHKA, CARLOS. “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”, en BERTRANOU, FABIO M., ARENAS, ALBERTO, (Editores). *Protección social, pensiones y género*, OIT, Santiago de Chile, 2.003.
- ROFMAN, RAFAEL; CARRANZA, ELIANA. “Social Security coverage in Latin America”. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, N° 0523, The World Bank, Social Protection Unit. Washington DC. Mayo, 2.005.
- ROFMAN RAFAEL; LUCHETTI, LEONARDO. “Pension systems in Latin America: concepts and measurement of coverage”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0616. The World Bank, Social Protection Unit, Human Development Department for Latin America and the Caribbean. Noviembre, 2.006.
- ROSS, STANDFORD G. “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52, n° 3, año 2.000.
- ROTHER, P.C.; CATENARO, M.; SCHWAB, G., “Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Protection Result” *Pension Reform Primer*, Social Protection Discussion Paper, n° 0307, Banco Mundial, año 2.003.
- RUIZ TAGLE, JAIME. *El Sistema Previsional en Chile*. Red de Información Alternativa de Seguridad Social. Abril de 2.001. (En línea). www.redsegsoc.org.uy/RuizTagle2001.htm.
- SALAFIA, ANTONIO “Italia. El proyecto de ley de reforma de los regímenes de pensiones estatutario y complementario” en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, año 1.995.
- SABATES-WHEELER, RACHEL; KABEER NAILA. *Gender equality and the extension of social protection*. OIT. Social Security Policy and Development Branch. Extension of Social Security Paper N° 16. OIT, Ginebra, 2.003.
- SAGARDOY BENCOECHEA, JUAN ANTONIO; GIL Y GIL, JOSÉ LUÍS. “La jubilación como medida de reestructuración empresarial”. *Tratado de jubilación*.

Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación. Iustel, Madrid, 2.007.

- SALDAIN, RODOLFO. *Reforma Jubilatoria: El Nuevo Modelo Previsional*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, año 1.995.

- SALDAIN, RODOLFO y LORENZELLI, MARCOS, en “Estudio del Programa de Pensiones no contributivas en Uruguay” en FABIO M. BERTRANOU, CARMEN SOLORIO, WOUTER VAN GINNEKEN (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Oficina Internacional del Trabajo, 2.002.

- SALES SARRAPY, CARLOS; SOLÍS SOBERÓN, FERNANDO Y VILLAGÓMEZ AMEZCUA, ALEJANDRO “La reforma la sistema de pensiones: el caso mexicano”, *Gaceta de Economía*, Suplemento *La Reforma a la Seguridad Social en México*, México, año 2, n° 4, 1.997.

- SAMUELSON, PAUL A. “An exact consumption-loan model of interest without social contrivance of money.” *Journal of Political Economy*, vol. 66, año 1.958.

-SÁNCHEZ, HÉCTOR y ZULUETA, GUSTAVO, *La hora de la salud*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo, año 2.000.

- SÁNCHEZ MARTÍN, ALFONSO; SÁNCHEZ MARCOS, VIRGINIA. *Cambio demográfico y sistema de pensiones en España: Efectos redistributivos intra e inter-generacionales* .Informe del Proyecto FIPROS 2.006/13. Ministerio De Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Diciembre, 2.007.

- SANT JOHN, SUSAN; WILLMORE, LARRY. “Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions.” *World Development*, vol. 29, n° 8, Oxford, 2.001.

-SCHÄHL, WINFRIED “Decisiones fundamentales para introducir reformas en los sistemas de pensiones” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 52, n° 3, año 1.999.

- SCHWARZ, ANITA. “Una tarea pendiente: perfeccionamiento a los sistemas de reparto” en *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales en América Latina: el rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, (FIAP), Santiago, Chile. 2.006.

- SCHULTHESS, WALTER E. “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina: Una visión general”. Documento presentado en la Conferencia de Estocolmo *El futuro de la Seguridad Social*, AISS, 1998.
- SCHULTHESS, WALTER E. y DEMARCO, GUSTAVO en *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma*, CEPAL, 1.993.
- SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO en *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Serie Estudios Especiales, año 1, n° 5. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Octubre de 1.996. Documento presentado en el Seminario Regional sobre “Situación y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones”, organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1.996.
- SCHWARZ, A. y VASHAKMADZE, E. “Pension expenditure and other social expenditure: Critical and structural crowding out”, World Bank, *Social Protection*, Washington D.C., 2.002.
- SEN, AMARTYA. “Trabajo y derechos” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 119, N° 2. Año 2000.
- SERRANO, CLAUDIA, *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 70. Santiago de Chile, año 2.005.
- SIGG, ROLAND. “La seguridad social frente a las políticas de prolongación de la vida profesional”, *Evolución y tendencias de la seguridad social, 2.001-2.004. Hacia una confianza renovada*. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, 2.004.
- SIGG, ROLAND en “A global overview on social security in the age of longevity”, *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, September, 2.005.
- SINN, HANS-WERNER, “Why a funded pension system is useful and it is not useful.” *International tax and public finance*, 7 (4), 2.000.
- SINGH, AJIT en “Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 49, n° 3, año 1.996.
- SINGH, AJAI, “Challenges to providing Social Security for the informal sector in India”, International Social Security Association, *Twelfth Regional Conference for Asia and the Pacific*, Bangkok, Thailand, November 20-23, 2.000.

- SNYDER, JAMES M. y YACKOVLEV, IRENE, “Political and economic determinants of changes in government spending on social protection programmes”, *Securing our future*. World Bank y Massachusetts Institute of Technology. 2.000.
- SOLÍS SOBERÓN, F; VILLAGÓMEZ, A. “Domestic savings in México and pension system reform.” *Documento de Trabajo* n° 66, Centro de Investigación y Docencias Económicas. México. 1.997.
- SOLORIO, CARMEN, “Los regímenes de pensiones, su evolución y características de reforma. Países seleccionados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)”, *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998.
- SRINIVAS, P. S.; YERMO JUAN. *Do investment regulations compromise pension fund performance?: Evidence from America Latina*. World Bank, Washington, D.C., 1.999.
- SRINIVAS, P.S.; WHITEHOUSE, EDWARD; YERMO, JUAN, “Regulating private pension funds’ structure, performance and investment: cross-country evidence.” *Pension Reform Primer Paper*, Discussion Paper N°. 0113, Banco Mundial, Julio 2.000,
- SRINIVAS, P.S. y YERMO, J. “Risk management through international diversification: The case of Latin America Pension Funds”, *Innovations in Retirement Financing*, edited by S. MITCHELL, OLIVIA; ZVI BODIE, P.; BRETT HAMMOND, P.; ZELDES, S. Pension Research Council. The Wharton School of the University of Pennsylvania, 2.002.
- STAHLBERG, A.C., “Pension Reform in Sweden”, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1.995 (4).
- STAHLBERG, ANN-CHARLOTT; KRUSE, AGNETA; SUNDÉN, ANNIKA. “Pension design and gender”, *European Journal of Social Security*. Vol. 7. 1. Año 2.005.
- STALLING, BARBARA, “International influence on economic policy: Debt, stabilization and structural reform”, en HAGGAR, S. y KAUFMAN, R. (Edit.), *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press, Princeton. 1.992. Pág. 41-88.
- STANDFEST, ERICH. “Política de reforma del seguro de pensiones en Alemania”. Documento presentado a la Conferencia *El futuro de la seguridad social*. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Estocolmo. Año 1.998.

- STANDING, G. *Globalization: the eight crisis of social protection*. International Labour Office, Genova, 2.001.
- STANOVNIK, TINE. "The Political Economy of Pension Reform in Slovenia", *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 2*, edited by ELAINE FULTZ, International Labour Organization, 2.002.
- STANTON, SAVID. "La reforma del sistema de pensiones en el Reino Unido: desafíos y experiencias" *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° Extraordinario dedicado a la Seguridad Social. Año 2.006.
- STIGLITZ, JOSEPH E. *El malestar en la globalización*, Edit. Taurus, Madrid, 2.002.
- STIGLITZ, JOSEPH E *Los felices 90. La semilla de la destrucción.* , Edit. Taurus, Madrid, 2.003.
- STIGLITZ, JOSEPH E.; ORSZAG, PETER R. "Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems", en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*, HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.
- SUBRAHMANYA, R.K.A. "Adapting social security schemes to the challenges of a long life society: The Indian experience". *La Seguridad Social en una sociedad longeva*. Conferencia Internacional sobre investigaciones en Seguridad Social. Amberes, 5-7 de mayo de 2.003. Disponible en www.issa.int/Span/publ/3contanvers.
- SUNDÉN, ANNIKA "The Swedish NDC Pension Reform" *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69, n° 4, 1.998.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, (SAFP). Gobierno de Chile. *Boletín Estadístico* N° 187. Julio-Agosto. 2.005
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, (SAFP). Gobierno de Chile *Boletín Estadístico* N° 200. Septiembre- Octubre, 2.007.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP) *Evolución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 2º semestre de 2.001*, mayo de 2.002. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, (SAFJP), *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 5, Mayo, 2.007. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.

- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, *Boletín Estadístico Mensual*, Año 13, n° 12, Diciembre, 2.007. Documento disponible en www.safjp.gob.ar/SISAFJP/Publicaciones.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, *El sistema chileno de pensiones*. Quinta edición. Santiago de Chile. 2.002.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CHILE. *Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes*. Información disponible on line en www.safp.cl/inf_estadistica.
- SVENSSON, HANS “Enfoques latinoamericanos y europeos: Suecia” *Conferencia de Estocolmo El futuro de la Seguridad Social*, Op. Cit., págs. 201-211.
- SZALACHMAN, RAQUEL. “Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas” CEPAL, *Financiamiento del Desarrollo*, N° 128. Santiago de Chile, abril de 2.003.
- TAPIOLA, KARI. “Alocuciones durante la sesión de introducción a la Conferencia de Estocolmo.” *El futuro de la seguridad social*, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Estocolmo. Julio de 1.998.
- TARZIÁN MARTABIT, JORGE. “Evaluación de planes de precios por permanencia”. SAFP, *Documento de Trabajo* N° 10, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Santiago de Chile. Agosto, 2.005. Documento disponible en www.safp.cl.
- TAVITS, M. “Policy learning and uncertainly: The case of pension reform in Estonia and Latvia”, *Policy Studies Journal*, 31 (4), 2.003.
- THOMSON, LAWRENCE H. “Principios de financiación de las pensiones de seguridad social”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, N° 3/96. Ginebra, 1.996.
- THOMPSON, LAWRENCE H. *Older & Wiser: the Economics of public pensions*, Urban Institute Press. Junio 1.998.
- TOHARIA CORTES, JOSE JUAN. “La jubilación como hecho social” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 1.997.
- TOKMAN, VICTOR E. *De la informalidad a la modernidad*. OIT, Ginebra, 2.001.
- TOKMAN, VICTOR E. “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”. CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N°150, Santiago de Chile, octubre de 2.004.

- TOKMAN, VICTOR E. “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, CEPAL *Financiamiento del desarrollo* N° 170, abril, 2.006.
- TOKMAN, VICTOR E. “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina” CEPAL *Políticas Sociales*, N° 130, Santiago de Chile, marzo de 2.007.
- TOMBOLINI VELIZ, PATRICIO. “La Seguridad Social en Chile: una reforma estructural al sistema de pensiones.” Documento presentado a la Conferencia de Estocolmo *El futuro de la Seguridad Social*, Asociación Internacional de la Seguridad Social, (AISS), julio de 1.998.
- TORRE, JUAN CARLOS y GERCHUNOFF, PABLO. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral.* BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Oficina del Economista Jefe, Latin American Research Network, Red de Centros de Investigación, Working Paper R-349. Marzo de 1.999.
- TORRES LÓPEZ, JUAN. “La crítica del sistema público de pensiones públicas” *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, MONEREO PÉREZ, JOSE LUIS; MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL; MORENO VIDA, M^a NIEVES, (Coordinadores). Editorial Comares, Granada, 2.008.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible*, Cuadernos Civitas, año 2.002
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, “Reflexiones sobre la reforma de la pensión de viudedad y el nuevo derecho de pobres: un apunte sobre su impacto en el régimen de compatibilidades”. *Tribuna Social: Revista de seguridad social y laboral*, n° 154, 2.003.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUÍS. “Cuestiones sobre la protección social de la viudedad” *Los retos de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2.005.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS en *50 propuestas para racionalizar la maternidad y facilitar la conciliación laboral. Del permiso de paternidad obligatorio.... al apoyo de las PYMES*. Cuadernos Civitas, Thomson Civitas, 2.006.
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS, “Conciliación, género y empleo, reflexiones desde el Sistema de la Seguridad Social”. *Revista del Ministerio de Trabajo*, N° Extraordinario. Año 2.006.

- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS. “Protección social a los trabajadores informales en Europa”, Taller sobre *Informalidad y protección social*. III Encuentro Internacional de Redes Eurosocial. México DF, 23-25 de junio de 2.008
- TORTUERO PLAZA, JOSE LUIS; DEL ÁGUILA CAZORLA, OLIMPIA. “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 54, año 2.004.
- TOSTES VIEIRA, MARTA *Reporte regional sobre la Seguridad Social en los Países Andinos*, Programa Laboral de Desarrollo, PLADES, Programa Laboral de Desarrollo. Perú, 2.003.
- TUMBARELLO, P. “Pension Reform in Italy”, World Bank, *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*. 1.999.
- TURNER, JOHN A. “Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?” En *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Vol. 53. 4/2.000.
- TURNER, JOHN, “Cuentas individuales: la lección de Suecia”. *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.004.
- TURNER, JOHN. “Edades de jubilación de la Seguridad Social en 23 países de la OCDE: 1.949-2.035”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60. 1, enero-marzo, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Año 2.007.
- UE. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA, *Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos*, Bruselas, 6 de noviembre de 2.000.
- UE. ECONOMIC POLICY COMMITTEE (EPC), *Budgetary challenges posed by aging populations: the impact of public spending on pension, health, and long-term care for the elderly and possible indicators of long-term sustainability of public finances*. EPC/ECFIN/655/ 01-EN, final, 2.001.
- UNIÓN DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES ARGENTINAS. *Informe sectorial* N° 9. Julio de 2.007. Documento disponible en www.uafjp.org.ar.
- USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Africa* 2.005, publicado en septiembre de 2.005

- USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2.006, Año 2.007.
- USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) y *Social Security Programs Throughout the World: The Americas* 2.005. Año 2.006.
- USA SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION and INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASOCIATION (ISSA) *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2.006. Año 2.006.
- UTHOFF, ANDRAS. “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 112. Santiago de Chile, julio 2.001.
- UTHOFF, ANDRAS “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, Revista de la CEPAL n° 79, Diciembre 2.002.
- UTHOFF, ANDRAS. “Cobertura”, en *Regulación de los sistemas de pensiones de capitalización individual. Visiones de los sectores públicos y privados*. OIT, Santiago de Chile, 2.004.
- UTHOFF, ANDRAS; VERA, CECILIA; RUEDI, NORA. “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”. CEPAL, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 169. Santiago de Chile, febrero de 2.006.
- UTHOFF, ANDRAS. “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.” *Revista de la CEPAL*, N° 89, agosto 2.006.
- VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Libertad de precios para las Administradoras de Fondos de Pensiones: aún insuficiente”, *Estudios Públicos*, N° 68, Santiago de Chile, primavera 1.997
- VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Las comisiones de las AFPS: ¿Caras o baratas?” *Estudios Públicos*, n° 73, Chile, 1999.
- VALDÉS-PRIETO, SALVADOR “Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs” World Bank. Human Development Network. Social Protection Group. *Pension Reform Primer Series. Social Protection Discussion Paper*. N° 9804. Año 1.998.
- VALDÉS-PRIETO, SALVADOR. “Costos administrativos en un sistema de pensiones privatizado”. *Development Discussion Paper*, N° 677. Central America

Project Series. Harvard Institute for International Development. Harvard University. Febrero, 1.999.

- VALDÉS-PRIETO, SALVADOR, “Comments on Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems” en *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21st Century*. HOLMANN R.; STIGLITZ, J., The World Bank, Washington DC, 2.001.

- VALDÉS-PRIETO, SALVADOR y CIFUENTES, RODRIGO en “Pensión obligatoria para la vejez y crecimiento económico”, *Documento de Trabajo n° 131*, Instituto de Economía Pontificia. Universidad Católica de Chile. 1.990.

- VALDÉS PRIETO, SALVADOR. “Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. *Revista Estudios Públicos*, N° 98, 2.005, Santiago de Chile.

-VAN DER AUWERA, MICHIEL, *Pension Reform and Asian Development Bank interventions*”, ASIAN DEVELOPMENT BANK, diciembre, 2.006, (disponible en www.adb.org)

- VAN GINNEKEN, WOUTER. *Extensión de la seguridad social: políticas para los países en desarrollo*. OIT. Ginebra, 2.004.

- VAN GINNEKEN, WOUTER, “Extender la cobertura de la Seguridad Social: conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 60, 2-3. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Ginebra. Año 2.007.

- VAN NEYEN, ALEXANDRA. “Activación y reintegración de las personas desempleadas a través del acompañamiento a los beneficiarios de prestaciones”, *Evolución y tendencias: una Seguridad Social dinámica*. Foro Mundial de la Seguridad Social, 29ª Asamblea General de la AISS, asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2.007.

-VARGAS, INGRID; VÁZQUEZ, Mª LUISA y JANÉ, ELISABET, “Equidad y reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica” en *Cuadernos de Saúde Pública*, Vol. 18, n° 4, Río de Janeiro, año 2.002, Pág. 927-937.

-VÁZQUEZ MARISCAL, ANDRÉS, “Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa” en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 54, año 2.004.

- VICIANA FERNÁNDEZ, FRANCISCO. “Mortalidad” en *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, Estudio coordinado por ANDRÉS ARROLLO PÉREZ. Instituto Nacional de Estadística y Universidad de Sevilla, 2.003.

- VIDAL-MELIÁ, CARLOS; DOMÍNGUEZ-FABIÁN, INMACULADA “The Spanish pension system: issues of introducing NDCs” in R. HOLZMANN, E. PALMER (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. The World Bank, Washington D.C., 2.006.
- DE LA VILLA GIL, L. E. “Reforma de la Seguridad Social y Estado del Bienestar”, en AAVV. *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Lorente*, Madrid, CGPJ, 1.997.
- DE LA VILLA DE LA SERNA, JUAN. “La difícil financiación de las pensiones públicas, en particular las de jubilación” *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luís Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*. Iustel, Madrid, 2.007.
- VILLASMIL PRIETO, HUMBERO, Las relaciones laborales en la era de la mundialización: una visión desde la OIT. OIT, San José, Costa Rica, año 2.002.
- VILLEGAS CABALLERO, CARMEN. *Inversionistas Institucionales en América Latina*, OCDE, año 2.001.
- VITTAS, DIMITRI; IGLESIAS, AUGUSTO. “The rationale and performance of personal pension plans in Chile”. The World Bank. *Policy Research Working Papers. Financial Policy and Systems*. N° 867. 2.002.
- VOIRIN, MICHEL “Los regímenes de pensiones privados y públicos: claves para un enfoque comparativo.” *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, n° 3, año 1.995.
- WALKER, EDUARDO; LEFORT, FERNANDO. “Pension reform and capital markets: are there any (hard) links?”, *Social Protection Discussion Paper*, n° 0201, The World Bank, 2.000.
- WELLER, JÜRGEN. *Economic reforms, growth and employment: labour markets in Latin America and the Caribbean*. CEPAL. Santiago de Chile, 2.001.
- WILLIAMSON, JOHN. “What Washington means by Policy Reform.” *Latin American Adjustment: How much has happened?* , Washington DC, Institute for International Economics, 1.990.
- WILLAMSON, JOHN, “Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar previsional de cotizaciones definidas teóricas” en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, n° 1, año 2.004.
- WHITEHOUSE, EDWARD, “Pension reform in Britain” *Pension Reform Primer Papers*, Social Protection Discussion Paper n° 810, World Bank, 1.998.

- WHITEHOUSE, E.R. *The value of pension entitlements: an illustrative model of nine OECD countries*. OECD. París. 2.000.
- WHITEHOUSE, EDWARD. “Administrative charges for funded pensions: an international comparison and assessment”. World Bank, Pension Reform Primer, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0016, Washington D.C., junio 2.000.
- WHITEHOUSE, EDWARD. “How poor are the old? A survey evidence from 44 countries.” World Bank. *Pension Reform Primer. Social Protection Discussion Paper*, n° 0017. Junio, 2.000.
- WHITEHOUSE, EDWARD y DISNEY, RICHARD “Cross-National comparisons of retirement income” *Annual Review of gerontology and geriatrics. Economic outcomes in later life*, ed. CRYSTAL, S.; SHEA, DENNIS. Vol.22, 2.002.
- WOJCIECOWSKI, PAWEL. “Reforma a las pensiones en Polonia” en *La reforma de pensiones en Europa del Este: Experiencias y Perspectivas*” FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (FIAP), mayo, 2.004.
- WOLFF, EDWARD N. “Income, wealth, and late-life inequality in the United States”, *Annual Review of gerontology and geriatrics. Economic outcomes in later life*, ed. CRYSTAL, S.; SHEA, DENNIS. Vol.22, 2.002.
- WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press. 1.994.
- WORLD BANK, Social Protection Team, Human Development Sector Unit. Europe and Central Asia Region. *Balancing Protection and Opportunity: A strategy for social protection in transition economies*, The World Bank, Washington DC, 2.000.
- WORLD BANK, World Development Indicators on line, (www.devdata.worldbank.org/data on line).
- WORLD BANK, “Modelo de reforma de los sistemas de pensiones”, *Pension Reform Primer*, Washington D.C., 2.000.
- WORLD BANK, “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer Note*, Washington, 2.000.
- WORLD BANK. “El retiro. ¿Puede la reforma de las pensiones invertir la tendencia hacia el retiro anticipado? *Pension Reform Primer Note*, Washington, 2.000.
- WORLD BANK. “La Administración Pública, 1ª Parte. ¿Invierten bien los gobiernos las reservas de pensiones? *Pension Reform Primer*. Enero, 2.000.

- WORLD BANK. *World Development Report, 2.000/2.001. Attacking Poverty*. The World Bank, Washington D.C., 2.000.
- WORLD BANK. “La cobertura. El alcance de la protección de los sistemas de retiro”. *Pension Reform Primer*. The World Bank, Washington DC. Septiembre, 2.001.
- WORLD BANK, *Social Protection Sector Strategy. From safety net to springboard*, The World Bank, Washington D.C., 2.001.
- WORLD BANK, “Second pillars. Provider and product selection for funded individual accounts”. *WORL BANK Pension Reform Primer*, 2.001.
- WORLD BANK, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, The World Bank, Washington D.C., 2.003.
- WORLD BANK, *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*, The World Bank, Washington D.C., 2.005.
- WORLD BANK, *New ideas about old age security. Toward sustainable pension systems in the 21 century*. Edited by HOZLMANN, R. and STIGLITZ J.E. The World Bank, Washington D.C., 2.001.
- WORLD BANK, Independent Evaluation Group, *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An evaluation of World Bank Assistance*, World Bank, Washington DC, 2.006.
- YERMO, JUAN. “Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación”. Conferencia de la OCDE *Inversionistas Institucionales en América Latina*, OCDE 2.001.
- ZUBIRI ORIA, IGNACIO. *El futuro del sistema de pensiones en España*. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2.003.
- ZUBIRI ORIA, IGNACIO. “Un análisis económico de la Seguridad Social”. AAVV. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2.007.